

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'Indépendance Financière des États fédérés du Brésil

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

• *Présentée et soutenue le Lundi 25 Janvier 1926, à 2 heures*

PAR

FRANÇOIS CONTY

Président : M. Germain MARTIN, Professeur.

Suffragants { M. LESCURE, Professeur.
 { M. OUALID, Professeur.

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

PARIS (5^e)

1926

L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE
DES ÉTATS FÉDÉRÉS DU BRÉSIL

L'Indépendance Financière des États fédérés du Brésil

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Economiques)

Présentée et soutenue le Lundi 25 Janvier 1926, à 2 heures

PAR

FRANÇOIS CONTY

Président : M. Germain MARTIN, Professeur.

Suffragants { M. LESCURE, Professeur.
 { M. OUALID, Professeur.

MARCEL GIARD

LIBRAIRE-ÉDITEUR

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

PARIS (5^e)

1926

*La Faculté n'entend donner ni approbation,
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.*



TITRE I

Autonomie des États fédérés du Brésil

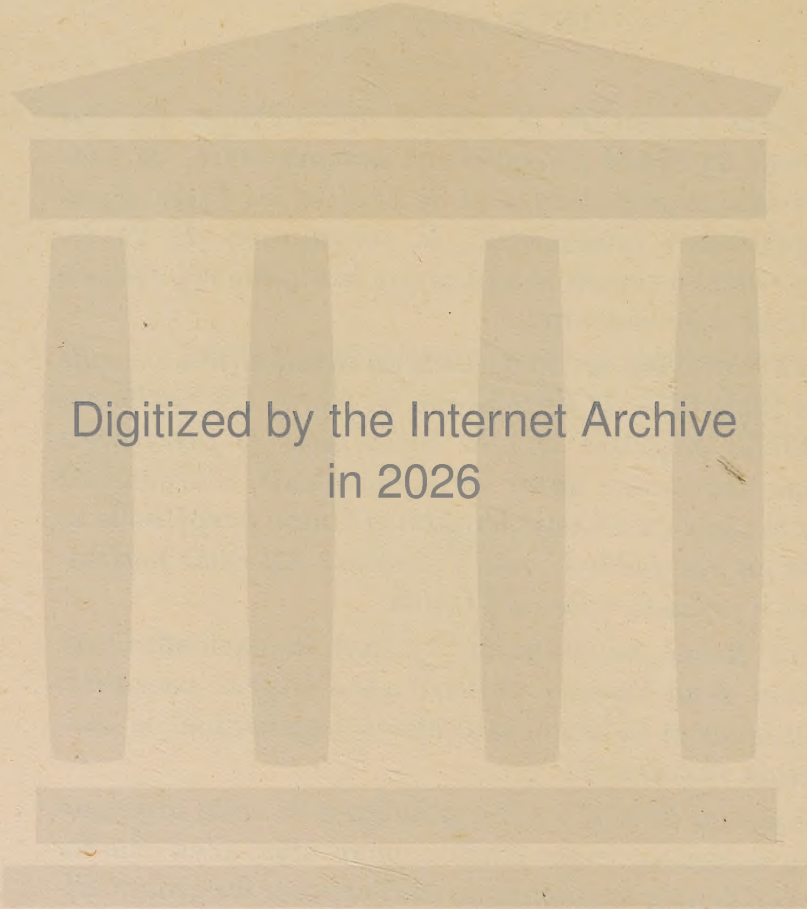
INTRODUCTION

Après 70 années de régime monarchique qui ont permis au Brésil d'assurer son indépendance, de faire son éducation politique et de réaliser les bases d'une organisation économique, la constitution du 24 février 1891 a substitué à l'Empire le régime républicain fédéral et présidentiel.

La formation des Etats-Unis du Brésil diffère de celle des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Les anciennes colonies anglaises se sont émancipées et proclamées Etats souverains libres et indépendants, s'organisant par la suite en « Confédération et Union perpétuelle », puis en Etat fédéral; mais l'existence des Etats particuliers a précédé celle de l'Union.

Au Brésil, au contraire, ce sont les anciennes provinces d'un Empire unitaire qui s'érigent en entités politiques et deviennent Etats en fragmentant la juridiction souveraine.

Laissant de côté les fins politiques de cette organisation nationale, cette étude a pour objet d'en étudier les incidences économiques et d'exposer les graves difficultés financières qui ont provoqué un mouvement d'opinion en faveur de la révision de certaines clauses constitutionnelles.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS ECONOMIQUES

Avant d'aborder l'étude de l'organisation constitutionnelle, administrative et financière du Brésil, il convient de montrer brièvement comment elle a été conditionnée par les facteurs économiques.

L'immensité du territoire brésilien, la faible densité de la population, l'insuffisance des moyens de communication et la diversité des régions naturelles et des intérêts, devaient favoriser la création d'Etats fédérés jouissant d'une large indépendance et d'administrations autonomes présidant à la mise en valeur des richesses régionales.

Le Brésil est un des plus vastes pays du monde. Par sa superficie qui mesure environ 8 millions et demi de kilomètres carrés, il est égal à l'Europe moins la Russie; il est seize fois plus grand que la France. Or la population des Etats-Unis du Brésil était évaluée en 1923 à 33.767.342 habitants, ce qui signifie que d'immenses régions sont à peu près inhabitées.

L'accroissement de la population du Brésil a été rapide.

1872	10.112.061 habitants
1900	17.318.556 »
1923	33.767.342 »

États fédérés du Brésil (1924)

ETATS	Population	Superficie en km ²	Population par km ²	Accroissement moyen annuel par 1000 habitants
Alagoas.....	1.049.256	28 571	35	21
Amazonie.....	386.957	1.825.997	0,3	19
Bahia.....	3.601.094	529.379	6,5	23
Ceara.....	1.421.514	148.591	8,9	22
Espirito Santo.....	521.757	44 684	10,2	26
District fédéral (capitale).....	1.260.498	1.167	993	40
Goyaz.....	575 994	660.193	0,8	36
Maranhao.....	961.450	346.217	2,5	28
Matto Grosso.....	279.419	1.477.041	0,2	38
Minas Geraes.....	6.401.923	593.810	10	25
Para.....	1.124.819	1.362.966	0,9	41
Parahyba.....	1.077.025	55.920	18	34
Parana.....	777.352	199.897	4	38
Pernambuco.....	2.387.024	99.254	22	31
Piahy.....	674.159	245.582	2,5	31
Rio Grande do Norte.....	601.930	52.411	10,5	34
Rio Grande do Sul.....	2.433.467	285.289	8	33
Rio de Janeiro.....	1.703.370	42.404	37	26
Santa Catharina.....	757.315	94.998	8	38
Sao Paulo.....	5.169.945	247.239	22	36
Sergipe.....	501.266	21.552	19	15
Territoire de l'Acre.....	99.498	148.027	0,6	—
			4	29

Total de la superficie..... 8.511.189 km²
 Total de la population..... 33.767.342 habitants
 Densité moyenne..... 4 habitants par km²

Mais, à supposer qu'elle atteigne rapidement 100 millions d'habitants, ce nombre sera encore faible puisque la densité par km² serait encore inférieure à 12 habitants (Grande-Bretagne : 175, et Belgique : 250 habitants).

La densité est d'ailleurs très variable suivant les Etats et dans les Etats eux-mêmes l'agglomération n'a rien d'uniforme.

C'est sur le littoral que s'étaient installés les premiers établissements commerciaux, à l'estuaire des fleuves qui servaient de voie d'accès vers l'intérieur d'un pays couvert d'une végétation vierge, vivace, impénétrable. L'Océan et les fleuves furent d'abord les principales voies de communication, puis des lignes de chemins de fer furent construites, partant des ports

et s'enfonçant dans l'hinterland pour en drainer les productions. Dans les régions particulièrement actives comme les Etats de Saint-Paulo, Minas Geraes, Rio de Janeiro et ceux de Parana, Rio Grande do Sul, ce réseau ferré se développa arrivant même à joindre celui des Etats voisins. Ailleurs la carte ne montre que des tronçons de voies ferrées. Il n'existe aucune jonction, par l'intérieur, entre les Etats du Sud et ceux du Nord. De Bahia, Sergipe, Pernambuco, Belem on ne peut venir à Rio que par la mer; il n'existe ni voie ferrée, ni route carrossable.

L'Etat des Amazonas, trois fois grand comme la France, et le Para n'ont, pour ainsi dire, ni chemin de fer ni routes. Ils sont heureusement dotés du magnifique réseau fluvial auquel l'Amazone doit son nom. Les Etats de l'intérieur, comme Matto Grosso ou Goyaz sont très mal desservis. Et l'immense Brésil apparaît, au point de vue de l'exploitation économique, comme une façade le long de l'Atlantique (1).

*
* *

La difficulté des communications et la diversité des climats et des productions ont nécessairement entraîné de profondes divergences dans l'activité, le caractère, les méthodes de travail des habitants, c'est-à-dire dans la civilisation, dans la produc-

(1) Notons cependant que le Brésil possède un réseau fluvial unique au monde. L'Amazone est navigable sur plus de 6.000 kilomètres et l'ensemble de ses affluents offre à la batellerie de gros tonnages plus de 40.000 kilomètres de parcours utilisable.

Le Rio San Francisco (2.000 kilomètres navigables) traverse la partie septentrionale de l'Etat de Minas Geraes et les parties occidentales des Etats de Bahia et Pernambuco. L'Etat de St-Paul possède plusieurs milliers de kilomètres navigables et les rios Paraguay et Parana ouvrent dans tout le sud-ouest brésilien une voie navigable accessible aux navires de moyen tonnage. (Cf. Société d'Etudes et d'Information économiques. Le Brésil 1922, p. 35.)

tivité et la richesse des divers Etats qui composent la République fédérale. Le climat tempéré de l'Etat de Rio Grande do Sul est aussi différent du climat de l'Amazonè que le climat de Nice de celui du Gabon. Seules les races métissées d'Indens, de nègres et de Portugais peuvent défier les rigueurs du climat Amazonien, tandis que l'Européen a pu s'acclimater et travailler dans les Etats de Minas, dans celui de St-Paul qui a pris grâce à la culture du café un essor considérable, et dans les Etats du Parana et du Rio Grande do Sul où l'immigration allemande et polonaise a développé un régime de démocratie rurale.

La Wileman's Brazilian Review, pour faire observer que le climat et la fertilité du sol sont les éléments déterminants de la population, a réparti le Brésil en 4 zones définies.

	Proportion par rapport à la population totale	Proportion par rapport à la superficie
1. — Café et Mines (1) (Etats de Sao Paulo, Minas Ger- aes, Espirito Santo et Rio de Ja- neiro).....	40,9 %	11,4 %
2. — Bétail et Céréales. (Etats de Parana, Santa Catha- rina, Rio Grande do Sul, Matto Grosso et Goyaz).....	14,8 %	31 %
3. — Sucre, Cacao, Coton. (Etats de Rio Grande do Norte, Parahyba, Pernambuco, Alagoas, Sergine, Bahia).....	27,2 %	9,2 %
4. — Caoutchouc, Noix et Fruits oléagineux. (Etats d'Amazoue, Para, Mara- nhao, Ceara et Territoire de l'Acre).....	13,9 %	48 %
District fédéral (capitale).....	3,7 %	

(1) Cette zone ne convient pas qu'au café. Elle produit aussi des céréales, du bétail, du coton.

La zone du café, relativement peu étendue mais qui jouit du climat le plus favorable et du sol le plus fertile, a la population la plus dense, et fait preuve d'une activité économique très supérieure à celle des autres régions. La zone du caoutchouc, qui est la plus étendue, accuse au contraire une densité de population extrêmement faible.

L'indépendance économique de ces diverses régions, résultant de la différenciation de leur activité et de leur richesse, et accentuée par la difficulté des communications, devait donc nécessairement aboutir à faire revendiquer aux anciennes provinces de l'Empire, l'autonomie administrative et financière sous la forme fédérative.

CHAPITRE II

Les bases de l'organisation fédérative et l'autonomie financière des Etats particuliers

§ 1. — *Aspirations autonomistes des Républicains et adoption d'une organisation fédérative très décentralisée*

Sous le régime impérial les provinces n'avaient été que des divisions administratives de l'Empire. Le gouvernement central qui fixait les dépenses provinciales et percevait les impôts avait étouffé l'expansion économique régionale, et la centralisation administrative avait détruit toute possibilité de développement pour la vie politique locale.

Les aspirations autonomistes devinrent la base des revendications républicaines, et elles réussissaient le 15 novembre 1889 à faire proclamer la République fédérale des Etats-Unis du Brésil, constituée par l'Union perpétuelle des ancienne provinces.

La tendance à une extrême décentralisation conduisit les rédacteurs de la constitution à y insérer le principe que le gouvernement fédéral était un gouvernement aux pouvoirs limités et que les Etats jouissaient en général de tous les pouvoirs ou droits qui ne leur étaient pas déniés expressément par les clauses constitutionnelles (art. 65 § 2).

Le municipe (commune) devint l'organe des aspirations lo-

cales, l'Etat fédéré celui des intérêts régionaux, et la fédération des municipes constitua l'Etat de même que la fédération des Etats formait l'Union brésilienne.

Chaque Etat peut, à la condition de conserver la forme républicaine et représentative se gouverner et s'administrer selon les principes d'une constitution adoptée par lui.

Et il jouit de l'autonomie administrative et financière selon les termes de l'article 5 de la constitution fédérale :

« Il incombe à chaque Etat de pourvoir à ses propres frais aux besoins de son gouvernement et de son administration ».

En face des Etats Fédérés, la constitution place le gouvernement fédéral, qu'on appelle l'Union, à la charge duquel est confié, dans l'intérêt de la collectivité, un certain ordre d'affaires de la plus haute importance qu'il serait difficile ou impossible aux Etats de gérer isolément avec avantage pour eux-mêmes et pour la Communauté. C'est au pouvoir fédéral qu'il incombe de délimiter les frontières des Etats, de garantir l'unité de la législation, en codifiant le droit civil, commercial et criminel, et l'ordre à l'intérieur avec le pouvoir de déclarer l'état de siège, de réaliser les grands travaux que les Etats ne peuvent entreprendre par eux-mêmes, décréter et appliquer les tarifs douaniers.

Enfin les Etats fédérés n'ayant pas la personnalité internationale, c'est à l'Union qu'il appartient de faire des traités, d'entretenir un corps diplomatique et consulaire à l'étranger, de déclarer la guerre, d'organiser l'armée et la marine, et maintenir le crédit national.

§ 2. — *Répartition des recettes fiscales entre l'Union
et les Etats fédérés*

Pour remplir ces obligations, des ressources sont nécessaires. Et la constitution fédérale a dû délimiter la répartition des recettes fiscales entre l'Union et les Etats fédérés.

Cette question revêtait une importance particulière pour les partisans de l'autonomie fédérale qui attribuaient la stagnation économique des anciennes provinces à leur impuissance financière.

Le droit constitutionnel comparé, offre au point de vue de cette répartition plusieurs systèmes différents qu'on peut classer ainsi : (1)

1° *Système des réquisitions fédérales et des contributions d'Etats*. Les Etats particuliers ont seuls le pouvoir d'imposer; les seules recettes de l'Etat fédéral sont dès lors les contributions versées par les Etats sur la réquisition du gouvernement fédéral.

C'était le système de la confédération des Etats-Unis à la fin du XVIII^e siècle, et du Deutscher Bund de 1815 à 1866, et dont Hamilton a fait la critique dans le *federalist*.

2° *Système des pouvoirs distincts et exclusifs*. Le gouvernement fédéral a compétence pour certaines recettes; de leur côté les gouvernements particuliers ont des pouvoirs exclusifs pour certaines autres recettes. C'est le système actuel de la Suisse. La constitution prévoit bien des contributions cantonales dans les recettes fédérales, mais en fait loin de demander aux

(1) Cf. Jèze. *Revue du Droit Public*, volume 26, page 436.

cantons une aide financière, la confédération distribue des subventions aux cantons.

3° *Système des pouvoirs concurrents.*

C'est le système Nord-américain actuel.

A part les droits de douanes réservés au Congrès, le gouvernement national et les gouvernements d'Etats ont des pouvoirs concurrents pour établir des impôts. Il n'y a pas de forme de propriété, de catégories de personnes, de professions, d'actes auxquels ces pouvoirs de taxation ne s'étendent pas (1).

Cependant la constitution fédérale affirme la suprématie des lois des Etats-Unis sur toutes les matières auxquelles s'étend le pouvoir législatif, ainsi que la suprématie des traités conclus par les Etats-Unis (Art. 6 par. 2.)

Il en résulte : A) Que les Etats ne peuvent pas établir d'impôt sur les organes fédéraux (agencies) à moins d'autorisation du Congrès. C'est ainsi qu'un Etat ne peut frapper d'un impôt les billets émis par la Banque des Etats-Unis, ni les titres émis par le gouvernement national.

B) Lorsque le gouvernement national et un gouvernement d'Etat établissent concurremment un impôt identique, le gouvernement national est privilégié pour le recouvrement de l'impôt en cas d'insolvabilité du redevable. Il a un droit de préférence par rapport au gouvernement d'Etat.

C) Les Etats ne peuvent établir d'impôt en violation d'un traité international conclu par le gouvernement fédéral.

4° *Systèmes mixtes.*

A) Pouvoirs distincts exclusifs, pouvoirs concurrents, réquisitions et contributions.

(1) Graz. Limitations of the taxing power 1906, p. 346, n° 696.

C'est le système suivi par l'Empire allemand.

B) Pouvoirs distincts exclusifs et pouvoirs concurrents.

C'est le système adopté par la constitution brésilienne. L'expérience faite aux Etats-Unis des contributions versées par les Etats à l'Union avait condamné ce système; et le sénateur brésilien Ubaldino do Amaral portait sur lui ce jugement définitif . « Si l'Union dépend des Etats, l'Union est morte. » Le Congrès reconnut donc la nécessité d'accorder au gouvernement fédéral le pouvoir de lever directement certaines taxes (Art. 7).

Parallèlement l'article 9 de la constitution attribuait exclusivement aux Etats certaines sources importantes de revenu. Alors que le gouvernement fédéral nord-américain n'est limité dans le domaine des impôts directs que par la règle de la proportionnalité de ces impôts à la population des Etats, les Etats fédérés du Brésil ont reçu le pouvoir exclusif de taxer la propriété et son transfert, les industries et professions. En conséquence, et malgré l'article 12 qui donne à l'Union en même temps qu'aux Etats le pouvoir concurrent de taxer toutes les sources de revenus non énumérées aux articles 7 et 9, le gouvernement fédéral du Brésil est privé d'importantes ressources fiscales qui, dans la constitution nord-américaine, sont accordées à l'Union.

Si l'on considère la nature des taxes réservées aux gouvernements fédéral et fédérés, les pouvoirs de l'Union paraissent avoir été restreints aux impôts indirects. Ces impôts étaient d'ailleurs et sont encore d'un revenu plus considérable que les impôts directs, d'autant plus que les Etats se sont montrés assez peu enclins à appliquer l'impôt sur la propriété.

A) POUVOIRS FINANCIERS DES ETATS

L'article 9 énumère les ressources réservées aux Etats fédérés.

1) Taxes sur l'exportation des marchandises de leur propre production.

2) Sur les immeubles ruraux et urbains.

3) Sur les transferts de propriété.

4) Sur les industries et professions.

5) Droits de timbre sur les actes émanant des autorités de l'Etat et sur les transactions du ressort de l'Etat.

6) Contributions télégraphiques et postales.

La majeure partie des recettes publiques, environ 40 à 45 % (1) provient des taxes sur l'exportation des marchandises vers l'étranger.

Le trafic entre Etats fédérés reste libre de toute imposition et la taxe d'exportation est perçue par l'Etat d'origine des marchandises.

Théoriquement le principe de cet impôt est discutable. On lui reproche de frapper lourdement la production et de mettre les produits nationaux dans une position défavorable sur les marchés mondiaux, compromettant ainsi l'expansion économique du pays.

Mais en fait l'exportation brésilienne ne comprenant guère que des produits agricoles, taxer ces produits, c'est taxer la propriété dont ils proviennent et les droits à l'exportation se réduisent ainsi à un véritable impôt foncier indirect. L'impôt foncier proprement dit a été cependant introduit dans quelques Etats, mais il est perçu difficilement, faute de cadastre, la for-

(1) Cf. le tableau page 27.

tune agricole en plein développement n'ayant aucune stabilité, et la superficie et l'emplacement des cultures se modifiant sans cesse.

En réalité le plus grand avantage de l'impôt sur l'exportation est la facilité de sa perception. Les échanges par les frontières de terre étant à peu près inexistants par suite du manque de communications, le commerce d'exportation brésilien est concentré dans les ports de mer où la douane est l'instrument pratique de la perception fiscale.

Au point de vue budgétaire on peut faire cependant à ces droits de sérieuses critiques. Comme ils sont perçus *ad valorem*, il en résulte que leur produit est en fonction directe non pas seulement de la plus ou moins grande abondance des récoltes, mais aussi de l'état du marché des denrées exportées. Toute variation du cours de ces marchandises entraîne une variation correspondante du produit des droits d'exportation. Dans ces conditions et quelle que soit la prudence de la méthode d'évaluation adoptée, il est impossible d'établir un budget sérieusement équilibré; imprécision qui, nous aurons l'occasion de le voir, s'est traduite généralement par des mécomptes.

La propriété est également appelée à contribuer aux ressources de l'Etat fédéré. L'article 9 prévoit l'impôt foncier qui déjà sous l'Empire avait été attribué aux Provinces par les lois du 30 octobre 1834 et 31 octobre 1835, et frappe la propriété bâtie et non bâtie, rurale et urbaine. Il attribue d'autre part aux Etats fédérés l'impôt sur les transferts de propriété, terme extensif qui doit comprendre les droits sur les successions, mutations et donations et les impôts sur les transactions.

L'activité des ressortissants de chaque Etat est productrice

de revenus publics sous la forme d'un impôt « sur les industries et professions ».

Il est également de la compétence des Etats de décréter des droits de timbre sur les actes émanant de leurs autorités et sur les transactions de leur ressort. Une loi fédérale du 31 juillet 1899 a défini le sens de ce dernier membre de phrase. Les transactions du ressort des Etats sont celles qui sont régies par les lois de l'Etat.

D'après l'opinion des commentateurs (1) de la constitution les affaires publiques et les services administratifs des Etats fédérés ne peuvent être assujettis au droit de timbre fédéral qui entraînerait la subordination de l'Etat à l'Union en matière d'intérêt exclusivement local, ce qui est contraire au régime fédératif.

Enfin les Etats peuvent établir des systèmes postaux ou télégraphiques qui leur soient propres pour l'utilité de leur administration et des administrés, et en percevoir les contributions. Le fonctionnement d'un service public d'intérêt local ne déroge en rien en effet aux principes fédéraux.

Les Etats peuvent même établir des lignes télégraphiques qui les unissent entre eux, l'Union gardant le pouvoir de les exproprier dans l'intérêt général.

B) POUVOIRS FINANCIERS DE L'UNION

Les ressources réservées à l'Union sont énumérées à l'article 7.

« Il est de la compétence exclusive de l'Union de décréter :

(1) Cf. Joao Barbalho. *Constituição federal Brasileira* p. 54.

« 1°) Des impôts sur l'importation de provenance étrangère ».

Ces impôts sont l'attribution naturelle du Pouvoir central à qui incombent le soin du commerce extérieur, la surveillance des mers territoriales, l'aménagement des ports, le service des fleuves navigables, la fondation et l'entretien des douanes.

En spécifiant que l'impôt ne frappera que les marchandises de provenance étrangère, les rédacteurs de la constitution ont voulu éviter que les produits nationaux ne soient assujettis à des taxes en passant d'un Etat dans l'autre.

Les mots de « provenance étrangère », semblent former un pléonasme, car il ne peut y avoir importation que de l'étranger; mais dans le langage courant on employait avant 1889, au Brésil, le mot importation pour le commerce d'une province à l'autre et on a voulu écarter toute équivoque (1).

Les taxes sur l'importation sont donc de la compétence exclusive de l'Union. Certains impôts introduits par les Etats sous la rubrique « statistiques » ont été reconnus comme de véritables impôts d'importation et annulés par le Suprême Tribunal fédéral.

Cependant l'article 9, paragraphe 3, déclare qu'un Etat fédéré peut taxer l'importation de marchandises étrangères, non pour se procurer un revenu fiscal mais pour entraver l'entrée de certaines marchandises qui pourrait être préjudiciable à la production de l'industrie locale. Mais le produit de cet impôt reviendra au Trésor fédéral et le Congrès législatif national peut réviser la loi votée à cet effet par le Pouvoir législatif de l'Etat fédéré.

(1) Cf. Barbalho. Op. cita, p. 43.

L'article 7, continuant l'énumération des taxes fédérales, cite :

2°) Les droits d'entrée, de sortie ou de séjour de navires.

3°) Les droits de timbre (sauf les exceptions que nous avons signalées).

4°) Les taxes postales et télégraphiques fédérales.

Enfin cet article déclare que l'institution des banques d'émission est du ressort de l'Union.

L'émission bancaire ne pouvait être soustraite en effet à la compétence exclusive de l'Etat fédéral auquel l'article 34 n° 7 réserve le pouvoir de battre monnaie.

C'est par le règlement des questions monétaires auxquelles nous consacrerons une étude spéciale que le gouvernement fédéral exerce l'action la plus profonde sur la vie économique nationale.

C) POUVOIRS CONCURRENTS DE L'UNION ET DES ETATS

Les articles 11 et 12 concernent également l'Union et les Etats.

L'article 11 en interdisant les taxes de transit complète les articles de la constitution qui garantissent la pleine liberté de commerce entre les Etats de la République. Bien que l'interdiction ne s'applique explicitement qu'à l'Union et aux Etats, la jurisprudence l'étend aux Municipales (communes). Les octrois sont donc interdits, car il serait illogique de permettre aux Municipales de faire d'un Municipale à l'autre ce que les principes de la constitution interdisent aux Etats et à l'Union.

L'article 12 complète le système financier de la constitution.

Art. 12. — « En dehors des sources de recettes dont la discrimination est faite aux articles 7 et 9, il est permis à

l'Union comme aux Etats d'en créer, cumulativement ou non, d'autres quelconques, sans contrevenir aux dispositions inscrites aux articles 7, 9 et 11 § 1 ».

La préoccupation de la Commission du Congrès Constituant semble avoir été la prévision de recours extraordinaires pour l'Union dans les éventualités de guerre ou de calamité publique où les ressources ordinaires se révéleraient insuffisantes.

Mais elle a offert en même temps au pouvoir fédéral l'opportunité d'accroître sa puissance financière, condition indispensable du développement de son activité organisatrice et centralisatrice.

Enfin ces dispositions ouvrent un large champ aux perfectionnements futurs d'un système fiscal qui apparaît très rudimentaire.

C'est en ce sens que parlait l'éminent jurisconsulte M. Ruy Barbosa en qualité de Ministre des finances.

« Dans les trois sources de revenus que le projet leur réserve
« exclusivement, et dont le projet écarte absolument l'Union,
« ou même à deux de ces sources seulement : les taxes sur
« l'exportation et les droits sur le transfert des propriétés, les
« Etats trouvent suffisamment les moyens de vivre sans étroi-
« tesse au sein de la Fédération. En outre, il reste aux Etats
« la ressource d'exploiter le très vaste champ fiscal où la mo-
« narchie n'a rien essayé ».

L'orateur indiquait les impôts de consommation, les impôts sur les valeurs mobilières, et surtout l'impôt sur le revenu
« contribution très juste, réparatrice, indispensable, urgente ».

Le gouvernement fédéral a institué récemment l'impôt sur le revenu. Cela n'a pas été sans soulever de grandes controverses, certains adversaires de cette mesure soutenant que l'impôt sur

le revenu est à certains égards un impôt foncier surtout au Brésil où le revenu national provient en grande partie de l'exploitation du sol et qu'il était comme tel réservé à la compétence exclusive des Etats fédérés. C'est pourquoi les revenus provenant de l'exploitation agricole ont été exemptés de l'impôt fédéral sur le revenu.

APPRÉCIATION DU SYSTÈME

Le système fédéral brésilien, tel qu'il apparaît dans son ensemble, prête à de graves critiques. Au point de vue général la constitution de 1891, en transformant en Etats autonomes les vingt provinces de l'Empire, a grevé d'une part les ressources du pays de la charge des vingt gouvernements, congrès et administrations particuliers, elle a d'autre part, dans le partage des revenus fiscaux, placé l'Union dans un état d'infériorité manifeste.

Au point de vue technique, la contexture des budgets assis principalement sur le mouvement des échanges commerciaux avec l'extérieur apparaît très rudimentaire. Les tableaux des budgets de l'Etat fédéral et des Etats fédérés que nous avons annexés, permettent de se rendre compte de l'importance absolue et relative des différentes sources de recettes.

Si l'Etat fédéral tire environ le 1/3 de ses ressources de la taxe sur l'importation, la taxe sur l'exportation contribue à environ 45 % des revenus des Etats fédérés.

Nous avons déjà exprimé l'opinion que les droits ad valorem, frappant à la sortie les produits du travail national compromettaient l'essor et l'expansion économique du pays. Les droits à l'importation d'autre part contribuent à élever le coût de la vie et taxent très lourdement certains produits ou instruments

Recettes et Dépenses de l'Union des États Fédérés et des Municipalités (1913-1919) (en centos de réis)

EXERCICES FINANCIERS		RECETTE	DÉPENSE	Excédent ou Déficit (+ ou -)	INDEX NUMBERS		PAR TÊTE	
					de recette	de dépense	Recette (en milreïs)	Dépense (en milreïs)
UNION								
1913		654.390	762.945	- 108.555	100	100	25	30
1919		625.693	931.579	- 305.886	96	122	20	31
GOVERNEMENT DES ÉTATS FÉDÉRÉS								
1913		228.981	291.141	- 62.160	100	100	9	11
1919		345.980	336.410	+ 9.570	151	116	11	11
MUNICIPALITÉS								
1913		134.069	147.070	- 13.001	100	100	5	5
1919		171.116	217.202	- 46.086	128	148	5	7
RÉCAPITULATION								
1913		1.017.441	1.201.157	- 183.716	100	100	40	47
1919		1.142.790	1.485.192	- 341.542	112	124	38	49
Pourcentage	RECETTES	Union	Etats Fédérés	Municipalités	DÉPENSES	Union	Etats Fédérés	Municipalités
	1913	64,3	22,5	13,2	1913	63,5	24,2	12,3
	1919	54,7	30,3	15,0	1919	62,7	22,7	14,6

Recette fédérale par catégorie d'impôts-moyenne de la période triennale 1919-1921 (en contos de reis)					
SOURCES	REVENU perçu en contos papier	REVENU perçu en or	RECAPITULATION	INDEX NUMBERS 1916 = 100	
				1916	1921
Taxe sur l'importation, droits d'entrée et sortie des navires, etc.....	73 092	76 776	293 462	100	173
Taxe de consommation.. ..	153 872	25	153 942	100	184
Impôt sur la circulation.....	71 328	—	71 406	100	242
Impôt sur le revenu.....	16 602	—	16 602	100	93
Taxe sur les loteries.....	1 079	—	1 079	100	87
Divers.....	2 560	—	2 560	100	36
Revenus patrimoniaux.....	828	1 707	828	100	99
Revenus des services publics.....	130 460	—	135 643	100	187
Revenu extraordinaire.....	27 106	1 513	32 164	100	218
Revenu avec affectation spéciale.....	27 835	15 877	74 310	100	237
Revenu non classifié.....	9 519	7 422	31 056	100	398
Total.....	514 280	103 320	812 980	100	186

(1) Les impôts or sont convertis en papier au taux moyen du change de l'année.

destinés à la culture, les combustibles, les machines utilisées par l'industrie.

Ces droits sur l'exportation et l'importation sont d'ailleurs d'un rendement incertain et précaire dans un pays neuf à la merci de fréquentes crises du commerce extérieur et du change.

Pour se garantir contre les fluctuations du change, l'Union a dû adopter le système qui consiste à voter le budget partie en milreis-papier, partie en milreis-or.

C'est ainsi qu'une partie des droits d'importation sont payés en or (1).

Enfin les droits sur l'importation élevés et irréductibles puisqu'ils constituent la base des ressources fédérales ne permettent pas au gouvernement de l'Union de négocier des conventions commerciales, et exposent les marchandises brésiliennes aux représailles douanières des gouvernements étrangers, menaçant par là même le commerce et les finances des Etats fédérés.

Les revenus domaniaux figurent ensuite dans la classification des ressources budgétaires par ordre d'importance. Ils représentent : 22 % des recettes totales pour l'Etat fédéral et 12 % pour les Etats fédérés.

L'impôt fédéral sur la consommation est une taxe particulièrement intéressante, car il donne un indice de la prospérité relative des Etats. Cet impôt a fourni en 1922 la somme de 115.376 contos (2) soit environ 18 % des recettes fédérales. L'Etat de Sao Paulo y a contribué pour 50 %. Viennent ensuite les Etats de Pernambuco 9 %, Rio Grande do Sul 8 %, Minas Geraes 7 % et Bahia 6 %.

(1) C'est-à-dire à la valeur de 27 pence or en milreis papier au change du jour.

(2) Nous rappelons que l'unité de compte en monnaie brésilienne est le « milreis » qui vaut au pair 27 pence, ou francs : 2 fr. 835. Le conto de reis ou 1.000 milreis vaut donc au pair 2.835 francs.

Quant à l'impôt sur le revenu il ne représente encore que 3 ou 4 % des ressources de l'Etat fédéral. Le rapport de la mission financière britannique venue à Rio de Janeiro en 1923 recommandait la réorganisation de cet impôt et son extension à l'agriculture qui est l'entreprise la plus prospère au Brésil et représente le fonds de la richesse nationale. La protection de l'agriculture est une mesure qui mérite considération mais elle ne doit pas être réalisée aux dépens des autres industries ou du commerce et exempter de taxation les contribuables les plus fortunés.

Les experts britanniques souhaitent également l'attribution au gouvernement fédéral de l'impôt sur les successions où ils voient une source importante de revenus trop faiblement exploitée jusqu'ici par les Etats fédérés.

Mais ce sont là des réformes qui nécessiteraient la révision de la constitution fédérale.

§ 3. — *Les Ressources extraordinaires*

Si la Constitution a explicitement prévu les ressources ordinaires qui alimentent le budget des Etats fédérés, elle ne parle pas des ressources extraordinaires qui jouent pourtant un rôle considérable dans les finances des Etats modernes.

Liés par l'article 5 à la contingence naturelle de pourvoir à leurs propres frais aux besoins de leurs gouvernements et de leur administration, les gouvernements des Etats peuvent-ils contracter des Emprunts, sans contrôle, ni responsabilité, ni intervention possible du Gouvernement fédéral ?

La majorité des juristes pense affirmativement. Mais cette opinion n'est pas unanime, d'où la nécessité d'examiner la question.

Il nous faut d'abord éclaircir le sens de l'art. 84 qui énonce :

« Le Gouvernement fédéral garantit le paiement de la dette publique intérieure et extérieure ». La rédaction de cet article peut prêter à l'équivoque sur l'interprétation qui doit en être donnée. D'après les travaux préparatoires du Congrès et la proclamation du 15 novembre 1899 et d'après l'opinion unanime des jurisconsultes (1), il faut entendre par là que le changement de la forme du gouvernement ne supprime pas les responsabilités antérieurement contractées par la nation, et que l'Union se reconnaît débiteur de la dette publique de l'Empire.

Là doit se limiter la portée de cet article 84, qui n'implique donc aucune responsabilité de l'Union pour les dettes que pourront contracter par la suite les Etats fédérés.

Revenant donc à l'article 5, et à la question de savoir si l'étendue des pouvoirs qu'il confère aux Etats comprend la faculté de contracter des Emprunts, nous passerons en revue les différents points de vue pris en considération à ce sujet par le Congrès législatif fédéral. (2)

Dans la séance du 18 octobre 1901, le député Joaquim Pires présenta une proposition de loi selon laquelle aucun Etat ne pourrait contracter un Emprunt extérieur sans autorisation préalable du pouvoir législatif fédéral, étant entendu que l'autorisation équivaldrait à une garantie préalable de la part de l'Union.

Cette proposition, ayant été admise à la délibération, fut

(1) Cf. Joao Barbalho. Op. cit. p. 489.

(2) Cf. Aureliano Leal. *Theoria e pratica da Constituicao federal Brasileira.*

soumise à la commission de constitution législation et justice et à la commission du budget, mais il ne fut pas fait de rapport.

En 1902, à la séance du 26 décembre, le député Bricio Filho (fils) présenta une autre proposition dans le même sens ; l'article 1^{er} était ainsi rédigé :

« Il est interdit aux Etats de contracter des Emprunts à
« l'étranger et à l'intérieur avec des Banques, Compagnies et
« Entreprises étrangères sans autorisation préalable du Congrès
« national ».

Prévoyant les objections qu'il soulèverait M. Bricio filho disait :

« La première des attaques contre cette mesure sera le
« reproche d'insconstitutionnalité. Des docteurs en constitution
« vont apercevoir dans l'adoption de cette proposition une
« attaque contre la fédération, oubliant que l'autonomie des
« Etats fédérés se limite à l'économie intérieure et ne peut aller
« jusqu'à compromettre la souveraineté nationale ». (Annales
de la Chambre de 1902, vol. 10, pages 828-829). Bien qu'approuvée en première discussion, la proposition fut abandonnée.

La dernière tentative pour régler la question fut faite par le sénateur Sa Freire au cours de la session de 1912, le 8 juillet.

D'après cette proposition :

« L'Union, les Etats et les Municipales ne pourraient, sous
« peine de nullité, contracter des Emprunts extérieurs ni opérer
« une émission de titres d'obligations sur les marchés étrangers,
« sans que, sur les contrats respectifs, il ne fût indiqué :

« 1° La disposition de la loi fédérale portant l'auto-
« risation ; 2° le délai de l'amortissement et le taux de l'amor-
« tissement annuel ».

Examinant le point de vue constitutionnel, la commission

de constitution et diplomatie terminait ainsi son rapport : « Il
« est hors de doute que les Etats et les Municipales peuvent con-
« tracter des Emprunts extérieurs ou intérieurs sans autori-
« sation du Congrès National et qu'une restriction apportée par
« une loi ordinaire à cette attribution porterait atteinte à leur
« autonomie et à leur indépendance et serait par conséquent
« inconstitutionnelle ».

Ayant égard, cependant, au danger de la situation à laquelle
la proposition de loi avait pour but de remédier, la dite com-
mission présenta un amendement qui assurait le respect des
principes constitutionnels. La rédaction était la suivante :

« Art. 1. — L'Union n'assume pas de responsabilités pour
les dettes contractées par les Etats ou par les Municipales, dans le
pays ou à l'Etranger, à moins que les Etats ou les Municipales
n'aient été autorisés par le Congrès National.

« Art. 2. — Les titres représentatifs de ces dettes ne peuvent
être admis à la cote sans autorisation du pouvoir législatif
fédéral.

« Art. 3. — Si les créanciers étrangers veulent exercer une
pression sur les Etats ou sur les Municipales, sous prétexte de
recouvrer leur créance, l'Union interviendra pour maintenir l'in-
tégrité du territoire national et la forme républicaine fédéra-
tive ».

La commission des Finances déposa les conclusions sui-
vantes : « Contestant, en présence des dispositions constitu-
tionnelles, le droit qu'on prétend donner à l'Union en faisant
dépendre d'elle les Emprunts des Etats, cette commission est
cependant d'accord sur les mesures qui écartent la responsabilité
de l'Union des opérations financières où peuvent s'engager les
Etats et les Municipales ».

Ce rapport se terminait par quelques amendements : le premier supprimait la partie relative à l'autorisation fédérale, le second admettait les titres des Emprunts à la cote, pourvu que l'on fit la preuve de la légalité de ces titres et des ressources disponibles pour le service annuel des intérêts et de l'amortissement.

Cependant la proposition ne parvint pas à sortir victorieuse de la discussion.

Tout cet historique éclaire suffisamment le sujet.

Nous pensons avec M. Aureliano Leal (1) qu'en l'état actuel de la législation, les Etats ne peuvent pas être privés de la faculté de contracter des Emprunts intérieurs ou extérieurs.

Dans l'examen de toute la question constitutionnelle des droits de l'Union et des droits des Etats, on ne doit pas perdre de vue que l'Union n'a et n'exerce que les droits énumérés dans le texte ou qui en découlent implicitement, c'est-à-dire les pouvoirs qui résultent des droits inscrits et y sont logiquement liés. En dehors de cela, tous les pouvoirs appartiennent nécessairement aux Etats. Or l'article 63 a défini la liberté des Etats qui est réglée par la constitution et les lois qu'ils auront adoptées, en respectant les principes constitutionnels de l'Union. L'article 66 (2) de la constitution a énuméré les prohibitions dont les Etats sont frappés, complétant les articles 10 et 11. D'un autre côté, l'article 6 a spécifié les cas d'intervention de l'Union dans la vie intérieure de ses membres. Et dans aucune de ces dispositions n'existe implicitement ni explicitement l'interdiction de contracter des Emprunts.

(1) Cf. Aureliano Leal. Op. cita, p. 75.

(2) Voir le texte de ces articles à l'annexe, p. 53.

D'autre part, le paragraphe 2 de l'art. 65 a tracé le large cercle de la compétence des Etats en l'étendant en général à tout pouvoir ou droit quelconque qui ne leur sera pas refusé par une clause expresse, ou implicitement contenue dans les clauses expresses de la constitution.

Et d'après l'article 5 de la constitution fédérale « il appartient à chaque Etat de pourvoir, à ses propres frais, aux besoins de son gouvernement et de son administration ».

En laissant aux Etats le soin de leur propre économie et en leur concédant le droit de se gouverner conformément à leurs propres constitutions et lois, la constitution fédérale brésilienne a eu pour objet de confier à ces Etats leur propre sort, le soin de leur progrès et de leur développement par l'action de leurs propres gouvernants.

Les termes de la constitution « pourvoir aux besoins de leur gouvernement et de leur administration » ne traduisent pas seulement une fonction d'ordre statique mais aussi d'ordre dynamique. Les besoins du gouvernement sont constitués tant par les dépenses qu'occasionnent les organes de conservation de l'Etat que par l'exploitation de ses ressources économiques et par tout ce qui peut faciliter son expansion. Le crédit est tellement lié à la satisfaction des besoins du gouvernement que la Constitution aurait dû formuler à cet égard une exception prohibitive en termes explicites pour que les Etats en fussent privés.

A défaut d'une telle exception, on doit donc considérer le pouvoir de contracter des emprunts tant intérieurs qu'extérieurs comme un attribut immanent de l'autonomie des Etats particuliers.

Le droit constitutionnel argentin et nord-méricain se prononce dans le même sens. Au Mexique toutefois le législateur

est intervenu pour réformer le droit antérieur, statuant par la loi du 18 décembre 1901 que « les Etats ne pourront en aucun cas émettre des titres de la dette publique payables en monnaie étrangère ou en dehors du territoire national, ni contracter directement ou indirectement des Emprunts avec des gouvernements étrangers ».

CHAPITRE III

Les cas d'intervention des Pouvoirs fédéraux

Après avoir établi le principe de l'autonomie des Etats fédérés, la constitution brésilienne a prévu les cas où l'intervention de l'Union se révélait comme indispensable au maintien de l'unité et de la solidarité nationales (art. 6 et art. 5 in fine). C'est la sanction du principe fédératif.

Cette faculté d'intervention exprimée sous une forme négative apparaît d'ailleurs, pour l'Union, beaucoup plus comme une limitation que comme une délégation de pouvoirs.

L'art. 6 énonce en effet :

« Le Gouvernement fédéral ne pourra intervenir dans les affaires particulières aux Etats fédérés si ce n'est :

1° Pour repousser une invasion étrangère ou l'invasion d'un Etat dans un autre ;

2° Pour maintenir la forme républicaine fédérative ;

3° Pour rétablir l'ordre et la tranquillité dans les Etats, à la demande des gouvernements respectifs ;

4° Pour assurer l'exécution des lois et sentences fédérales.

Et l'art. 5 in fine déclare que « l'Union portera secours à l'Etat qui, au cas de calamité publique, le demandera ».

Signalons tout d'abord que les mots « le Gouvernement fédéral » signifient ici « l'Union » ou « les Pouvoirs de l'Union » et non le Pouvoir Exécutif. On emploie ici le mot « Gouvernement fédéral » par opposition au « Gouvernement des Etats ». Le

caractère et l'importance de l'intervention sont trop graves pour être exclusivement de la compétence du pouvoir exécutif qui, en pareille matière, serait capable d'abus. On peut invoquer en ce sens les travaux préparatoires de la constitution et l'emploi des mêmes mots dans d'autres articles de la constitution pour désigner « l'ensemble des pouvoirs fédéraux ». (1)

I. Le premier cas prévu est celui d'invasion étrangère.

La nécessité de repousser l'ennemi et de rétablir l'ordre et le gouvernement légal fait recourir au Pouvoir Exécutif de l'Union qui a le commandement suprême des forces militaires. Et le Pouvoir Législatif a pour attribution de voter les crédits extraordinaires, d'augmenter, le cas échéant, la force armée, de voter la mobilisation des unités combattantes et autres mesures du même ordre.

Il n'est pas d'ailleurs nécessaire que l'invasion soit consommée pour provoquer l'intervention. Il suffit qu'elle soit menaçante.

II. Le deuxième cas d'intervention prévu est le maintien de la forme républicaine fédérative.

Il convient de rappeler à ce sujet la définition de la forme républicaine donnée par Madison dans le « Federalist ».

« Le Gouvernement républicain est celui dans lequel tous les pouvoirs procèdent directement ou indirectement du peuple, et dans lequel les administrateurs n'ont qu'un pouvoir temporaire au choix du peuple et dans la mesure où ils agissent convenablement ».

On voit que l'expression « forme républicaine » a une certaine latitude. La constitution ne fixe pas un mode uniforme et

(1) Cf. Barbalho. Op. cita, p. 33.

laisse à chaque Etat une grande liberté pour s'organiser suivant la modalité républicaine.

Aux Etats-Unis les publicistes qui ont commenté la constitution ont exprimé l'idée que les Etats fédérés avaient le champ libre pour le choix de leurs institutions pourvu qu'elles ne fussent pas anti-républicaines.

La Constitution suisse est plus minutieuse; elle déclare garantir aux cantons leur constitution souveraine, les droits et attributions conférés aux autorités, ainsi que la liberté et les droits du peuple et les droits constitutionnels des citoyens. La sûreté individuelle fait, comme la sûreté politique des Etats, l'objet de la sollicitude du Pouvoir Central.

La Constitution du Mexique prévoit aussi des cas d'intervention de l'Union (invasion, guerre extérieure, guerre civile); et le Sénat fédéral y a qualité pour déclarer qu'il y a suspension des pouvoirs fédérés.

Le principe de l'intervention est donc ainsi établi dans les Constitutions des diverses Fédérations.

Quel pouvoir sera compétent au Brésil pour intervenir en vue du maintien de la forme républicaine ?

Mr Joao Barbalho (1) déclare dans ses commentaires qu'incontestablement c'est le Pouvoir législatif. On ne saurait s'en remettre au bon plaisir de l'Exécutif. En outre le Pouvoir judiciaire décide des questions légales et non des questions politiques. Mais il appartient à l'Exécutif de réaliser ce que le Congrès législatif aura décidé. Cependant l'intervention fédérale ne doit pas attenter à la souveraineté de l'Etat fédéré.

(1) Cf. Barbalho. Op. cita, p. 36.

III. L'intervention prévue dans le troisième cas consiste à rétablir l'ordre et la tranquillité dans les Etats.

L'Union a le devoir d'écarter les périls et de mettre fin aux conflits qui menacent les gouvernements des Etats et les garanties des citoyens. C'est à l'Union qu'il appartient de maintenir ou de rétablir l'autorité légitime, car elle ne saurait admettre la modification par des moyens violents et illégaux de la constitution des Etats.

Toutefois la clause : « A la demande des Etats ou Gouvernements respectifs », garantit les Etats contre des interventions arbitraires et empêche que l'Union ne s'immisce dans leurs affaires intérieures sous prétexte que l'ordre légal a été violé. L'Etat connaît les moyens dont il dispose pour maintenir l'ordre ; s'il n'est pas en mesure de dominer les éléments séditionnels, il aura la ressource de faire appel à l'Union.

Cependant si l'ordre constitutionnel est compromis au point qu'un Etat se trouve en complète anarchie, l'Union, sous prétexte que son intervention n'est pas sollicitée, ne saurait assister impassible à la destruction de cet Etat. On se trouve alors non plus dans le cas du paragraphe 3 mais dans le cas du paragraphe 2 de l'article 6. Il s'agira de maintenir la forme républicaine.

Notons enfin que par l'expression « Gouvernements respectifs » il faut entendre non pas seulement le Pouvoir Exécutif mais l'ensemble des Pouvoirs de l'Etat fédéré.

IV. Le quatrième cas prévoit l'intervention pour l'exécution des lois et sentences fédérales. Conformément à l'article 7 de la constitution, les lois de l'Union et les décisions de ses magistrats seront exécutées dans tout le pays par les fonctionnaires fédéraux. Le Président de la République est chargé de l'exécution

de la constitution et des lois votées par le Congrès législatif qu'il a sanctionnées et promulguées. Et suivant l'article 60 les sentences de la Magistrature fédérale doivent être exécutées par les officiers judiciaires de l'Union auxquels la Police locale est obligée de prêter assistance quand ils le demandent.

Il nous reste à nous demander à qui incombent les dépenses de l'intervention ?

Dans le cas d'invasion étrangère, à l'Union. Dans tous les autres cas, à l'Etat fédéré, conformément à l'article 5 de la constitution : « il incombe à chaque Etat de pourvoir à ses propres frais, aux besoins de son gouvernement et de son administration... »

Nous aurons lieu de faire ressortir l'importance de cet article 6 lorsque nous examinerons le cas des Etats fédérés qui manquent à leurs engagements financiers vis-à-vis de leurs créanciers étrangers.

V. L'art. 5 in fine prévoit un cas de prestation des secours fédéraux en faveur des Etats fédérés.

« L'Union portera secours à l'Etat qui, au cas de calamité publique, le demandera ».

Sous le régime fédératif les devoirs de l'Assistance publique sont d'ordre local et incombent aux Etats fédérés et aux Muncipes (communes). Mais il y a des circonstances où, par suite de crises économiques, les mesures prises par ces administrations sont inefficaces. Tels sont les cas de calamités publiques : peste, famine, sécheresse, etc.. que l'Etat fédéré ne peut combattre avec ses propres moyens.

C'est l'Union, dans ce cas d'insuffisance des ressources et en présence de la gravité et de l'extension du mal, qui est compétente pour aider l'Etat fédéré, où se sont produites de telles

calamités, en lui accordant les secours nécessaires. C'est à cela que répond la deuxième partie de l'article 5. L'autorité fédérale compétente est le Pouvoir législatif (article 34, § 14), moyennant requête de l'Etat fédéré (article 5 in fine), puisque c'est au Congrès législatif fédéral qu'il incombe de déterminer l'emploi des deniers publics (du budget fédéral).

Prévoyant la possibilité où l'un des cas susvisés se produirait en l'absence du Congrès national, ce Congrès peut consigner dans les lois budgétaires un certain crédit pour cette éventualité. S'il ne l'a pas fait ou si le crédit est insuffisant, et s'il y a urgence, le gouvernement pourra, en se conformant aux dispositions légales, ouvrir le crédit nécessaire (Lois du 9 septembre 1850, loi du 7 septembre 1862, décret du 8 octobre 1896, etc..).

Le gouvernement a usé de ce pouvoir vers 1900 en secourant le District fédéral et l'Etat de Sao Paulo à l'occasion de la peste qui s'y est développée, et l'Etat de Ceara, à l'occasion de la sécheresse qui y a sévi en causant d'immenses préjudices.

La gravité et l'extension du mal nécessitaient les mesures qui ont été prises; il faut observer cependant que, dans ces deux cas, le gouvernement a déclaré qu'il avait résolu d'intervenir dans l'administration de l'Etat et des Municipales pour leur porter secours. D'après l'opinion des jurisconsultes, une telle intervention, étant en dehors des dispositions de l'article 6, doit être considérée comme inconstitutionnelle (1). L'administration des secours aurait dû être confiée au gouvernement local. Le gouvernement fédéral n'était compétent que pour prendre, dans la sphère de ses attributions, des mesures concordant avec celles de l'administration régionale.

(1) Cf. Barbalho. Op. cita, p. 40.

La loi constitutionnelle n'autorise pas les pouvoirs fédéraux à prendre à leur charge un des services locaux et à intervenir dans une affaire particulière à l'Etat fédéré. Elle autorise seulement la prestation de secours à l'Etat, ce qui est différent de l'intervention et de l'administration. C'est l'Etat fédéré qui doit, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires et ses agents, faire application des moyens de secours qui lui sont fournis par l'Etat fédéral. Et il a, à cet effet, plus d'aptitude que l'Etat fédéral.

Les secours peuvent être en argent, en marchandises, en moyens de transport, etc..., car le texte n'est pas limitatif et c'est la nature du mal qui doit déterminer les moyens de secours.

Nous aurons à examiner, au cours de cette étude, si la faillite d'un Etat fédéré ne peut être considérée comme un cas de calamité publique et permettre comme telle, à la demande de l'Etat fédéré, l'obtention des secours fédéraux.

CHAPITRE IV

Des limitations constitutionnelles aux Pouvoirs financiers des législatures particulières en droit comparé

De cet exposé des attributions respectives de l'Union et des Etats, et des cas d'intervention réservés au pouvoir fédéral par la Constitution, il résulte donc que les Etats fédérés du Brésil ont des pouvoirs autonomes considérables et qu'ils peuvent en particulier contracter des emprunts extérieurs sans contrôle, ni responsabilité, ni intervention possible de l'Union.

Il a été fréquemment soutenu que dans la distribution des pouvoirs entre les Etats et l'Union la constitution du Brésil était directement inspirée par la Constitution nord-américaine.

La base de cette organisation dans les deux constitutions est l'autonomie financière des Etats particuliers.

Mais les Etats fédérés du Brésil jouissent de pouvoirs plus étendus que les Etats de la fédération nord-américaine.

D'une part la Constitution fédérale brésilienne a réservé aux Etats particuliers des pouvoirs exclusifs en ce qui concerne certaines sources de revenus, limitant par là même les ressources du gouvernement fédéral. D'autre part le droit constitutionnel nord-américain s'est préoccupé de fixer des limites aux pouvoirs financiers des législatures particulières.

Ces mesures se sont montrées assez efficaces pour empêcher les dilapidations des Etats particuliers et elles méritent donc à titre comparatif un exposé sommaire.

Ces limitations sont de plusieurs sortes :

1° Les unes exigent pour certaines sources de recettes soit un certain quorum, soit une certaine majorité.

2° D'autres subordonnent l'exécution des mesures prises par la législature au vote populaire.

3° Elles sont constituées enfin par l'énonciation de principes juridiques qui doivent être observés par les Parlements sous peine de nullité de leurs actes; le contrôle en est assuré soit par le chef de l'Exécutif, soit par les Tribunaux.

I. — *Quorum spécial, ou majorité parlementaire spéciale, requis par la Constitution pour l'établissement de certaines sources de recettes*

Ces garanties sont inscrites dans quelques constitutions d'Etats particuliers de l'Union nord-américaine.

Ainsi, d'après l'article VIII de la constitution de l'Etat de Wisconsin, les 3/5 des membres des chambres législatives sont le quorum nécessaire pour voter toute loi qui impose, continue ou renouvelle un impôt ou crée une dette (emprunt).

De dispositions analogues existent dans les constitutions des Etats suivants (1) : Delaware (art. 8 § 3), majorité des 3/4; Illinois (art. 4 § 18) et Alabama (art. 11 § 213) majorité des 2/3; Kansas (art. 11 § 5) et Virginie (art. IV § 50) majorité absolue des membres élus composant chaque chambre; Minnesota (art. 9 § 5) majorité des 2/3; Mississipi (art. 4 § 70) majorité des 3/5 des membres de chaque chambre présents et votants, etc.

(1) Jèze. *Revue de Droit Public*, volume 26, p. 438-439.

II. — *De la ratification, par un vote populaire, des mesures de recettes établies par le Parlement*

La subordination de la loi fixant une source de recettes à un vote populaire constitue un frein efficace contre les caprices des législatures, et cette mesure est largement appliquée dans les Etats particuliers de l'Union américaine ainsi qu'en Suisse (gouvernement national et cantons).

C'est une tendance de plus en plus générale dans l'Union américaine. A titre d'exemple on peut citer la constitution révisée en novembre 1905 de l'Etat de New-York (art. 7 § 4).

Toute loi autorisant un emprunt pour un objet particulier autre que l'acquittement d'un déficit, la répression d'une invasion ou d'une émeute ou l'amélioration des routes « n'aura pas d'effet avant d'avoir été soumise au peuple à une élection générale, et d'avoir obtenu la majorité des suffrages ».

II. — *Principes juridiques limitant le pouvoir d'imposition des législatures, inscrits dans la Constitution fédérale et les Constitutions particulières des Etats-Unis*

Ces limitations constitutionnelles sanctionnées par le pouvoir des tribunaux de rechercher la constitutionnalité des lois, et par le droit de veto du chef de l'Exécutif se sont montrées très efficaces. Nous en donnerons un bref aperçu.

1° Le principe de l'uniformité et de l'égalité des taxes formulé d'ailleurs par la Constitution brésilienne, est énoncé à diverses reprises par la Constitution fédérale nord-américaine et les Constitutions des Etats nord-américains. Le quatorzième amendement à la Constitution fédérale l'a renforcé en décrétant « qu'aucune loi d'Etat ne pourra restreindre les privilèges et

immunités de citoyens des Etats-Unis, qu'aucun Etat ne pourra exproprier aucun citoyen sans procédure légale, ni lui dénier la protection des lois ».

Il est arrivé que des législatures d'Etat ont établi sur des citoyens d'autres Etats des impôts, taxes ou droits qui assureraient aux citoyens de l'Etat imposant une situation privilégiée. La Cour suprême des Etats-Unis a vu là une violation du 14^e amendement et a déclaré la loi inconstitutionnelle (1).

D'autre part les constitutions de la plupart des Etats de l'Union contiennent des règles précises relatives au principe d'égalité. Les recueils d'arrêts témoignent de l'activité du contrôle des tribunaux. Comme exemples de ces limitations on peut citer la réglementation faite par beaucoup de constitutions d'Etat en matière de taxes successorales, d'impôts sur les Sociétés, de double taxation.

2° Une autre importante limitation au pouvoir d'imposition des législatures d'Etat résulte du principe inscrit dans l'art. 1 section 10 de la Constitution fédérale : « Aucun Etat ne votera de loi portant atteinte à l'obligation résultant de contrats ».

Ce texte est interprété dans ce sens que toutes les fois que par un contrat une législature d'Etat a accordé une exemption d'impôt, une loi postérieure ne peut pas toucher à cette exemption.

3° Les Constitutions d'Etats ont adopté des restrictions nombreuses et variées aux pouvoirs d'imposition des législatures qu'on peut classer ainsi :

a) Parfois la constitution ordonne à la législature de prescrire des recettes en quantité suffisante pour couvrir les dépenses

(1) Ward. V. Maryland, 12 Wall 418.

de l'exercice en cours et les crédits additionnels nécessités par l'exercice précédent (Nevada, Wisconsin). Cette prescription reste cependant sans moyen pratique de contrainte.

b) Certaines constitutions indiquent les dépenses pour l'acquiescement desquelles le pouvoir d'imposition devra être exclusivement exercé.

Tous les Etats sont soumis à une clause d'après laquelle le pouvoir d'imposition ne peut servir que dans un but d'intérêt public. Cette clause a été maintes fois invoquée pour contrôler la validité des lois par lesquelles la législature avait établi des recettes en vue de donner des primes, des subventions à des entreprises privées.

Il est des Etats (Géorgie) dans lesquels la Constitution énumère d'une façon précise les dépenses pour lesquelles la législature pourra user du pouvoir d'imposition.

c) Dans certains Etats la Constitution fixe le taux maximum que l'impôt ne pourra pas dépasser, sauf exceptions prévues par un texte. Parfois même la constitution enlève à la législature, pour un certain nombre d'années tout pouvoir à cet égard et fixe elle-même le taux de l'impôt (Virginie 1902-1907).

d) Dans certains cas plus rares, la Constitution prescrit à la législature de recourir à une certaine catégorie d'impôts. Ainsi dans Missouri, North Dakota et Virginia, la Constitution ordonne à la législature d'établir un impôt sur les chemins de fer.

4° Des clauses constitutionnelles très nombreuses règlementent dans des conditions extrêmement strictes le pouvoir de la législature d'émettre des emprunts.

On ne rencontre que rarement des exemples du droit illimité de contracter des emprunts (Delaware, Indiana, Caroline du Nord et du Sud).

Dans la plupart des Etats le montant total des emprunts ne peut dépasser un chiffre déterminé qui va de 50.000 dollars (Arizona) jusqu'à 1 million de dollars (Kansas, New-York).

Dans l'Alabama tant qu'un emprunt n'est pas amorti il est interdit d'en contracter un nouveau.

Dans d'autres Etats il est nécessaire que la loi précise l'objet pour lequel l'emprunt doit être contracté (Delaware, Montana, Oklaoma).

Dans l'Etat de New-York un amendement de 1905 a imposé les plus grandes précautions à cet égard.

L'art. 7 énumère limitativement certains objets pour lesquels des emprunts pourront être émis (invasion ou insurrection, construction et amélioration des routes) en déterminant pour chaque cas le maximum des sommes à emprunter et en prescrivant l'affectation exclusive de ces deniers. Des emprunts peuvent être contractés pour d'autres objets, mais dans ces cas les pouvoirs de la législature sont encore plus limités. D'abord la loi d'emprunt devra indiquer d'une manière précise un objet unique pour lequel il est émis; en second lieu cette même loi devra établir un impôt direct annuel suffisant pour assurer le service des intérêts et l'amortissement du capital dans un délai de 50 ans; 3° la loi ne sera exécutoire qu'après avoir été approuvée par le peuple à une élection générale; 4° même après l'approbation populaire, le législateur pourra décider que l'emprunt n'aura pas lieu; 5° les deniers provenant de l'emprunt ne pourront pas être employés à un autre objet; 6° tant que l'emprunt ne sera pas amorti l'impôt assigné ne pourra pas être supprimé.

Au Brésil, au contraire, à l'exception de la Constitution de l'Etat de Bahia, aucune législation brésilienne n'a tracé de limite à la faculté de contracter des emprunts. Presque toutes les

constitutions des Etats fédérés attribuent au Pouvoir législatif la faculté d'autoriser le Président ou le gouverneur « à faire des emprunts et autres opérations de crédit ». La Constitution de l'Amazone s'est bornée à ajouter que dans la loi portant une telle autorisation « l'assemblée législative fixera le maximum des engagements annuels qui pourraient peser sur le Trésor de l'Etat » (art. 23 § 4).

La Constitution de Maranhao porte que le Pouvoir législatif fixe au Pouvoir Exécutif « les limites et conditions des emprunts » art. 21 § 9), celle de Piauhv fait de même (art 18 § 20). Celle du Parana est, à cet égard, conforme à celle de l'Amazone (art. 26 § 3). Seule la constitution de Bahia établit des restrictions en fixant le cinquième des recettes de l'Etat comme la limite des engagements qui, en matière d'emprunts, peuvent peser sur le budget annuel (art. 36 § 2).

*
* *

L'histoire financière des Etats fédérés du Brésil montre que la plupart de ces Etats n'avaient pas encore la maturité politique que nécessitait une aussi large autonomie administrative et financière.

Quelles ont été les erreurs commises par les Etats particuliers et quelle en a été la répercussion sur le développement général du pays et sur ses relations internationales ? Tel est le problème que nous avons cherché à approfondir dans cette étude.

Il met en question toute l'organisation constitutionnelle, économique et financière du Brésil et n'a pas été sans attirer à maintes reprises l'attention des pouvoirs publics.

Nous ne saurions mieux en souligner la gravité qu'en repro-

duisant les déclarations faites dès 1903 à l'assemblée législative par M. Rodrigues Alvez, président de la République fédérale :

(1) « Dans l'ordre administratif je juge de mon devoir d'ap-
« peler votre attention sur la faculté qu'ont assumée quelques
« Etats de contracter de leur propre autorité des Emprunts à
« l'extérieur.

« On comprend facilement combien, à un moment donné,
« l'usage de cette attribution peut être préjudiciable au crédit
« du pays, à la régularité de ses finances et même à ses rela-
« tions internationales.

« Il est prudent que le pouvoir législatif subordonne ces opé-
« rations à des règles qui écartent de l'Union les engagements
« et les embarras qui pourraient survenir.

« Le Congrès n'ignore pas qu'un pays (2) sous un régime
« semblable au nôtre s'est déjà vu forcé d'interdire l'usage
« d'une attribution identique à cause des perturbations qui en
« résultent pour la politique internationale et pour la situation
« de ses finances...

« Il est essentiel que l'Union soit informée des ressources
« destinées à l'amortissement de ces Emprunts et des moyens
« dont les Etats disposent pour effectuer leurs prestations en
« temps utile; non seulement il est possible que les Etats ne
« disposent pas des fonds nécessaires à cet effet et qu'il surgisse
« de là des difficultés, à raison de la nature délicate de la ques-
« tion, mais ils peuvent se trouver dans la nécessité de recourir
« aux marchés financiers à un moment où les lettres de change
« sont rares, ce qui aura de funestes répercussions sur le cours
« du change. Il faut craindre surtout de voir inclure dans les con-

(1) Messages présidentiels 1891-1910, pages 312-384-385

(2) Le Mexique.

« trats des clauses qui ne sauraient prévaloir parce qu'elles seraient contraires aux principes fondamentaux de notre système de gouvernement.

« Il s'est formé un courant contre ces idées que l'on dit
« contraires à une attribution conférée aux Etats et qui déjà
« sous le régime impérial de la centralisation fut exercée par les
« anciennes provinces. On ne doit pas considérer avec une fa-
« veur excessive la nature d'une fonction dont l'exercice im-
« prudent peut compromettre le crédit du pays et obliger l'Union
« à assumer, à un moment donné, de lourdes responsabilités
« pour éviter les complications les plus graves. Sous l'ancien
« régime, les provinces contractèrent quelques Emprunts, mais
« les Présidents étaient alors des délégués du pouvoir central
« et ils agissaient toujours d'accord avec lui. Sans supprimer
« cette attribution, comme on l'a déjà fait dans un des pays
« d'Amérique au moyen d'une réforme constitutionnelle à raison
« des grands inconvénients que l'on avait reconnus, il y a des
« mesures à prendre pour en régler l'exercice, et un législateur
« sage et prudent, appréciant justement des intérêts dignes de
« considération, peut et doit les voter avec avantage ».

Annexe

CONSTITUTION DU 24 FEVRIER 1891

La Constitution de la République des Etats-Unis du Brésil détermine ainsi les attributions respectives de l'Union et des Etats :

Art. 5. — Il incombe à chaque Etat de pourvoir pas ses propres ressources, aux besoins de son gouvernement et de son administration. Toutefois l'Union portera secours à l'Etat qui, au cas de calamité publique, le demandera.

Art. 6. — Le gouvernement Fédéral ne pourra intervenir dans les affaires particulières des Etats sauf :

1° Pour repousser l'invasion étrangère ou l'invasion d'un Etat dans un autre.

2° Pour maintenir la forme républicaine fédérative.

3° Pour rétablir l'ordre et la tranquillité dans les Etats à la demande des gouvernements respectifs.

4° Pour assurer l'exécution des lois et sentences fédérales.

Art. 7. — Le gouvernement de l'Union est seul compétent pour décréter :

1° Des impôts sur l'importation d'origine étrangère.

2° Des droits d'entrée, de sortie, et de séjour des navires; le commerce de cabotage sera libre pour les marchandises nationales et les marchandises étrangères qui auront déjà payé l'impôt d'importation.

3° Les droits de timbre sauf la restriction de l'art. 9 § 1 n° 1.

4° Les tarifs des postes et télégraphes nationaux.

§ 1. — L'Union sera également le droit exclusif :

1° D'instituer des banques d'émission.

2° De créer et maintenir des douanes.

§ 2. — Les impôts créés par l'Union doivent être uniformes pour tous les Etats.

§ 3. — Les lois de l'Union, les actes et sentences de ses autorités doivent être exécutés dans tout le pays par des fonctionnaires fédéraux; l'exécution des lois fédérales pourra toutefois être confiée aux gouvernements des Etats avec leur consentement.

Art. 8. — Le gouvernement Fédéral ne pourra créer, de n'im-

porte quelle manière, des distinctions et préférences en faveur des ports de quelques Etats et au détriment de ceux des autres.

Art. 9. — Les Etats sont seuls compétents pour décréter des impôts :

1° Sur l'exportation de marchandises de leur propre production.

2° Sur les immeubles ruraux et urbains.

3° Sur la transmission des propriétés.

4° Sur les industries et professions.

§ 1. — Il est aussi de la compétence exclusive des Etats de décréter :

1° Les droits de timbre sur les actes émanant des gouvernements respectifs touchant des affaires de leur économie intérieure.

2° Les contributions concernant leurs postes et télégraphes.

§ 2. — La production des Etats sera libre d'impôt dans les autres Etats où elle sera exportée.

§ 3. — Il est permis à un Etat de percevoir les droits sur les marchandises étrangères, quand elles sont destinées à la consommation dans son territoire; le produit de ces impôts devra, toutefois, être versé au Trésor fédéral.

§ 4. — Les Etats pourront établir des lignes télégraphiques entre les divers points de leur territoire, ou entre eux et les divers Etats qui ne seraient point encore desservis par les lignes de l'Union; le gouvernement de l'Union pourra exproprier ces lignes quand il le jugera nécessaire à l'intérêt général.

Art. 10. — Les Etats ne pourront percevoir des impôts sur les biens et revenus fédéraux, ni sur les services à la charge de l'Union et réciproquement.

Art. 11. — Ni l'Union ni les Etats ne pourront :

1° Créer des impôts de transit à travers le territoire d'un Etat, ou dans un passage de l'un à l'autre, sur le produit des autres Etats de la République ou étrangers, aussi bien que sur les véhicules maritimes ou terrestres qui les transporteront.

2° Etablir, subventionner ou entraver les cultes religieux.

3° Faire des lois rétroactives.

Art. 12. — Outre les ressources de recettes indiquées dans les articles 7 et 9 il est permis à l'Union comme aux Etats, cumulativement ou non, d'en créer d'autres pourvu qu'elles ne soient pas en contravention avec les articles 7, 9, 11, n° 1.

Art. 13. — Le droit de l'Union et des Etats de légiférer sur les voies ferrées et la navigation intérieure sera établi par une loi fédérale.

Art. 63. — Chaque Etat sera gouverné par la constitution et les lois qu'il adoptera, pourvu qu'il respecte les principes constitutionnels de l'Union.

Art. 65. — Les Etats auront le pouvoir :

1° De conclure entre eux des conventions sans caractère politique.

2° D'exercer en général tout pouvoir ou droit qui ne leur est pas dénié par des clauses expresses de la Constitution ou implicitement d'après les clauses expresses.

TITRE II

La Politique financière des États Étude générale

CHAPITRE PREMIER

La dette extérieure des Etats et Municipalités ⁽¹⁾

« Le 31 décembre 1912, d'après les données officielles (nous citons ici le message présenté par le Président de la République, M. Epitacio Pessoa, au Congrès législatif de 1922), la dette extérieure des Etats fédérés s'élevait en tout à 52 millions et demi de livres sterling. A cette même époque, la dette extérieure de l'Union était de 93.333.725 livres sterling. Les dettes des Etats et des Municipalités représentaient plus de la moitié de la dette de l'Union, bien qu'elles n'eussent été contractées qu'à partir de 1889, tandis que les premiers emprunts de l'Union dataient de 1824 ; c'est-à-dire de 65 ans plus tôt. En 24 ans, les Etats et

(1) Nous rappelons que l'unité de compte en monnaie brésilienne est le milreis qui vaut au pair 27 d. ou soit 2 fr. 835 ; le conto de reis ou 1.000 milreis vaut donc au pair 2.835 fr.

Le milreis est représenté par le signe \$.

les Municipalités se voyaient grevées d'une dette s'élevant à plus de 50 % de la dette contractée en 88 ans par l'Union. »

Ces chiffres, notablement accrus aujourd'hui, représentaient en 1922 £ 138.702.840 pour l'Union et £ 68.748.126 pour les Etats et Municipalités, soit une dette extérieure de £ 207.450.966 pour les Etats Unis du Brésil; et pour prolonger la comparaison du président Epitacio Pessoa, une proportion d'environ 50 % de la dette des Etats et Municipalités vis à vis de la Dette fédérale.

Dans un rapport, adressé en 1923 à la Commission des finances de la Chambre, M. Cincinnato Braga expose cependant que le Brésil est l'un des pays où la moyenne de la dette consolidée (intérieure et extérieure) par habitant est la plus faible.

Alors que cette moyenne serait de :

305 £		pour la France
170 »		» l'Allemagne
161 »		» l'Angleterre
131 »		» la Belgique
119 »		» la Suède

Le Brésil n'aurait qu'une dette moyenne de 7 £ par habitant.

La dette consolidée extérieure et intérieure du Brésil atteignait avant la guerre le chiffre de 192.452.000 livres sterling. Après la guerre elle s'élevait à £ 250.000.000, d'où une augmentation de 31 % seulement pendant la crise mondiale, alors que dans d'autres pays belligérants et même neutres la dette nationale s'est accrue pendant la guerre dans de beaucoup plus fortes proportions. Seuls le Chili et l'Espagne présenteraient un pourcentage inférieur à celui du Brésil.

C'est en se fondant sur la comparaison de ces chiffres que certains hommes d'affaires et financiers prétendent la situation du Brésil très supérieure à celle de la plupart des autres pays.

En réalité, elle est différente. Il n'y a guère de comparaison possible d'une part entre les vieux Etats, riches d'épargnes et aux finances solidement établies sur une ingénieuse technique fiscale, un système monétaire et bancaire solidement organisé, et un outillage économique perfectionné, et d'autre part un pays neuf dont les richesses naturelles peuvent paraître considérables, mais dont l'expansion économique n'a pas atteint ce degré supérieur de stabilité, d'équilibre automatique entre la force de production et le pouvoir d'achat.

L'essor rapide du Brésil, poursuivi à travers des difficultés de toute sorte, dont nous avons déjà eu un aperçu : manque de communications, main-d'œuvre insuffisante, tarifs ultra protectionnistes, déficits financiers, crises politiques, et forme fédérative du régime, qui constituent un grand obstacle à l'homogénéité administrative et à la coopération économique, montre que sa prospérité croissante tient à des causes trop réelles et trop solides pour qu'on puisse envisager un arrêt dans son développement.

Il n'en demeure pas moins que si l'appel aux capitaux étrangers était indispensable à la mise en exploitation des abondantes richesses naturelles du Brésil, des engagements extérieurs trop rapidement accumulés n'ont pas été sans danger pour ce pays qui n'a pas réalisé son indépendance économique, ne peut s'appuyer sur une devise stable pour ses règlements internationaux, et dont les finances gérées avec une méthode de comptabilité défectueuse sont compromises par des déficits chroniques. M. Braga, dans le rapport précité, ne se dissimule pas que les revenus du Brésil ont été gravement hypothéqués.

Voici, en effet, la liste des biens et revenus du pays hypothéqués à l'étranger :

AMAZONE. — Revenus de l'Etat hypothéqués à l'emprunt 5 % 1906 et au funding 1915-1920, émis à Paris, et revenus principaux à l'emprunt 5 1/2 % City of Manaos, émis à Londres en 1906.

PARA. — Revenus de l'Etat et de la Ville de Belem hypothéqués aux emprunts 5 % émis à Londres.

MARANHAO. — Revenus de l'Etat hypothéqués à l'emprunt 5 % 1910 émis à Paris et revenus de la Municipalité de Recife à l'emprunt de 5 %, émis à Londres.

ALAGOAS. — Revenus hypothéqués à l'emprunt 5 % 1909, émis à Londres et à Paris.

BAHIA. — Revenus de l'Etat et de la ville, donnés en gage les premiers à l'emprunt 5 % 1910 de l'Etat, émis à Paris, et les autres aux emprunts municipaux 5 % 1905 et 5 % 1912 et funding émis à Paris et Londres.

ESPIRITO SANTO. — Revenus hypothéqués aux emprunts 5 % 1894 et 1908 émis à Paris.

RIO DE JANEIRO. — Revenus hypothéqués à l'emprunt 5 % 1912 émis à Londres.

MINAS GERAES. — Revenus hypothéqués aux emprunts 4 1/2 % 1910 et 1911 et au funding 5 1/2 %, émis à Paris, et à l'emprunt de la municipalité de Bello Horizonte 6 % 1905 émis à Londres.

SAO PAULO. — Revenus hypothéqués aux emprunts 5 % 1905 et 1907 émis à Paris, 5 % 1913 à Londres, 8 % 1921 à Londres et à New-York des revenus de la ville gagés sur les emprunts 6 % 1918 émis à Londres, 8 % 1922 à New-York, et

seux de la ville de Santos gagent l'emprunt 6 % émis en 1910 à Londres.

PARANA. — Revenus hypothéqués aux emprunts 5 % 1905 et 1913 et funding 6 % 1916.

SANTA CATHARINA. — Revenus hypothéqués aux emprunts 5 % 1909 à Londres, et à Paris, et 8 % à New-York.

RIO GRANDE DO SUL. — Revenus hypothéqués aux emprunts 8 % à New-York; revenus des villes de Porto-Alègre aux emprunts 8 % 1922 à New-York, et de Pelotas 5 % 1911 à Londres.

La capitale fédérale a hypothéqué ses revenus aux emprunts 5 % 1904 émis à Rio; 5 % 1909 à Londres, 4 1/2 % 1912 à Londres, 8 % de 1921 et 1922 à New-York.

Le revenu des douanes de l'Union est donné en garantie aux Fundings de 1898 et de 1914 (Londres) et ce qui en reste à l'emprunt 8 % New-York.

Sont hypothéqués : les chemins de fer fédéraux, en vertu de l'emprunt de Rescision de 1901 (Londres), à l'exclusion du chemin de fer central dont les recettes sont données en garantie à l'emprunt de 25 millions de dollars 1922 (New-York), les travaux du Port de Rio de Janeiro en vertu des emprunts de 1903 et 1908 (Londres), les travaux du port de Pernambuco, emprunt 1909 (Paris); les impôts de consommation et de timbre, emprunt 8 % 1921 (New-York).

M. C. Braga concluait ainsi : « Le capital étranger disponible pour des emprunts extérieurs se détourne de nous, et nous n'avons plus rien à offrir en garantie hypothécaire. Le capital national, déjà si peu abondant, nous manque aussi ».

Il convient donc de rechercher, dans cette étude, quel usage les Etats fédérés ont fait de leur crédit extérieur, dans quelles conditions les marchés étrangers les ont commandités, comment ces Etats brésiliens ont pu faire face à leurs obligations, et la répercussion de cette situation financière sur la situation économique générale : balance de comptes, balance commerciale, change, émissions de papier monnaie.

Nous aurons alors l'occasion d'envisager l'avenir, et les réformes que peuvent conseiller l'expérience des crises subies par le Brésil et les principes de l'Economie politique.

CHAPITRE II

La Politique financière des Etats et leur appel au Crédit

Il faut admettre que les ressources ordinaires d'un Etat neuf, à l'époque de sa formation, ne peuvent couvrir les grandes et inévitables dépenses qu'elles entraînent. Ce sont des dépenses de premier établissement nécessitées par la constitution de l'outillage économique, le défrichement et l'assainissement des terres nouvelles ouvertes au travail, la mise en exploitation des ressources naturelles, les grands travaux publics, travaux de salubrité locale, canalisation des eaux potables et des égoûts, construction des ports, de routes, de chemins de fer, transports fluviaux, les autres problèmes : colonisation, peuplement du sol, enfin le perfectionnement des moyens de sécurité, de commodité et de tranquillité, le développement intellectuel, conditions du progrès actuel et futur.

Ces grandes entreprises, avant d'être entrées dans la période de rémunération, ont besoin d'être soutenues. Il s'ensuit qu'un crédit à long terme doit leur être consenti et que pour apprécier en toute impartialité la situation financière de ce pays il faut envisager que la plupart des grandes dépenses engagées dans les travaux d'utilité nationale auront pour résultat final de permettre au pays de développer au fur et à mesure toutes ses ressources diverses.

Mais, s'il est de son intérêt et de son devoir de faire des sacrifices au développement des activités productrices, cet Etat, dont la situation financière est encore instable, devra, par contre, s'abstenir de toutes dépenses improductives, somptuaires, de nécessité non immédiate, et faire un contrôle sévère de l'emploi de ses ressources, particulièrement de celles qui viennent de l'emprunt et sont affectées à une destination spéciale d'exploitation économique.

Or, tel n'a pas toujours été le cas pour les Etats fédérés du Brésil. Réserve faite des Etats comme Saint Paul, Minas Geraes, Rio Grande do Sul, Parana, Rio de Janeiro qui échappent à cette critique, « un examen sommaire des emprunts contractés à l'étranger par les Etats et les villes jusqu'en 1912 », nous citons ici le texte du message de 1922 présenté par le président Epitacio Pessoa, « permet de constater que ces engagements ont été souvent contractés pour la consolidation ou l'amortissement des dettes antérieures, la conversion de titres et l'unification d'emprunts déjà existants, les affectations étant souvent dissimulées par des promesses d'améliorations matérielles. Rares sont ceux qui ont été faits sans la garantie spéciale de quelqu'une des principales ressources de recettes locales par des Etats dont la plupart avaient leurs finances ébranlées par le déficit permanent ».

Et il concluait : « Il devient urgent qu'un acte du Congrès vienne empêcher que l'Union demeure exposée aux risques d'opérations pas toujours bien dirigées et qui, outre qu'elles contribuent au discrédit des Etats, provoquent le discrédit de la nation dont ils sont partie intégrante, et l'entraînent à solder des responsabilités qu'elle n'a pas assumées sous peine d'abandonner ces Etats à la menace ou à la violence des souverainetés étrangères. »

Et M. Cincinnato Braga, membre de la Chambre fédérale des Députés, dans son rapport sur le budget de l'Agriculture 1917 (1), prononçait ce jugement sévère sur les Municipalités.

« Les Municipalités du Brésil ne perçoivent, en général, des impôts que pour faire les élections et pour procurer les moyens de vivre à un certain nombre de serviteurs du parti politique. Celles qui n'épuisent pas ainsi leurs recettes sont rares, et plus rares encore celles qui n'emploient pas leurs petits soldes à faire d'inutiles embellissements dans la localité ». Il faut se hâter d'ajouter que certaines municipalités, notamment celles de l'Etat de Sao Paulo, constituent d'honorables exceptions.

D'une façon générale, la politique budgétaire des Etats fédérés du Brésil et de l'Union n'est pas exempte de critiques. L'histoire des exercices financiers révèle une longue série de déficits qui viennent alourdir de plus en plus la dette publique de la Nation. Si nous disions précédemment que les déficits budgétaires d'un Etat jeune et en voie de formation n'indiquent pas toujours une disproportion inquiétante entre la capacité productrice de cet Etat et sa capacité de dépense, du moins insistions-nous pour recommander un contrôle sévère des dépenses.

Or, le système pratiqué dans la plupart des Etats du Brésil consistant, au mépris de la spécialisation, à combiner les crédits ordinaires avec les crédits spéciaux, extraordinaires et supplémentaires, à ne pas séparer strictement projets d'emprunt et d'imposition, à introduire dans le budget des crédits sans affectation de ressources ni évaluation préalable des voies et moyens, à payer les créanciers du Gouvernement avec des

(1) Diário official du 22 août 1917, p. 1.798.

bons à court terme, faisait déclarer à la mission britannique appelée au Brésil en 1923 (1) pour y étudier les ressources financières du pays qu' « il n'existe pas de système budgétaire proprement dit au Brésil ».

Nous n'en donnerons comme démonstration que la texture du dernier budget (1924) de l'Etat de Saint Paul qui doit être considéré au Brésil comme l'unité fédérée présentant les meilleures garanties de prospérité et de bonne administration.

La situation financière était ainsi présentée à l'approbation du Congrès.

Budget ordinaire déficit	Somme reportée à l'exercice financier suivant (en contos de reis)	Dette intérieure consolidée	Dette extérieure
51.636	85.817	289.039	195.348

Comment l'Etat de Sao Paulo, en présence d'un déficit budgétaire de 51.636 contos à la fin de l'exercice 1924, pouvait-il reporter 85.817 contos à l'exercice suivant ? Il ressort du message que la recette budgétaire pour l'exercice 1924, évaluée à 201.511:000 \$000 de reis, a atteint, en réalité, 227.019:871 \$ milreis. La dépense budgétaire et extra budgétaire a atteint 278.655:835 \$ milreis.

Le déficit est donc bien en chiffres ronds de 51.636 contos.

Mais à la somme constituant la recette budgétaire on ajoute les recettes de diverses institutions plus ou moins autonomes, les entrées de la Caisse d'Epargne et différents dépôts, ce qui permet de reporter 85.817 contos à l'exercice suivant. Un calcul

(1) Cf. Le rapport de la mission financière anglaise publiée par la *Wileman's Brazilian Review*, 30 juillet 1924.

de ce genre ne va pas sans la confusion répréhensible de « dépôts » avec « recettes ».

Nous avons vu, d'autre part, que l'assiette de l'impôt ad valorem sur les marchandises exportées qui contribue pour une proportion de 40 à 45 % aux recettes ordinaires des Etats fédérés, dépendant des variations du cours particulièrement instable de ces produits dits « coloniaux » (le caoutchouc, le café, etc.), exposait aux plus graves mécomptes et interdisait toute évaluation précise des voies et moyens.

Il faut ajouter que quelques-uns des Etats comme l'Amazonie, le Para, ont fait preuve de grande imprévision économique et financière, sacrifiant tout à la monoculture du caoutchouc dans la période de prospérité de ce produit, et ne profitant pas d'heureux exercices financiers pour amortir leur dette, en prévoyance d'années défavorables.

Il convient de citer l'exemple malheureux de l'Amazonie qui illustre de façon saisissante les dangers qui peuvent résulter de l'exploitation exclusive d'un produit unique pour des Etats vivant de l'exportation, et les néfastes effets d'une mauvaise gestion financière.

Vers 1905-1910, à l'époque de hausse des prix du caoutchouc qui prépara l'essor des Compagnies de plantation d'Asie et de Malaisie, le caoutchouc sauvage des forêts amazoniennes fournissant environ 40.000 tonnes arriva à représenter, à raison du cours de 8 shillings la livre, plus d'un milliard de francs dans le commerce d'exportation du Brésil. Le pays jouissait d'une grande prospérité. Le budget de l'Etat approchait de 20.000 contos, l'Amazonie put facilement contracter à Paris un emprunt de 84 millions (1906). Manaus, la capitale amazonienne, construisait des palais et faisait venir à grands frais des troupes d'Opéra pour son théâtre luxueux récemment élevé.

Cette prospérité fut de courte durée. Les graines d'hevea brasiliensis emportées en Asie par l'Anglais Lyndham y firent surgir de nombreuses plantations dont la production rapidement croissante ne tarda pas à atteindre des chiffres devant lesquels le produit des forêts de l'Amazone ne représentait plus qu'une proportion très modeste. L'approvisionnement mondial atteignant 300.000 tonnes dépassait la production : de gros stocks s'accumulaient à Londres et le caoutchouc, qui avait valu 8sh.5d la livre en 1912, tomba au-dessous de 2sh.7d. en 1915.

Les plantations d'Asie, organisées méthodiquement et avec une main-d'œuvre à bon marché, purent résister à ces prix. L'exploitation des forêts amazoniennes, beaucoup plus coûteuse, subit au contraire un recul considérable. Les recettes du Trésor amazonien se trouvèrent réduites de 20.000 à 5 ou 6.000 contos. L'Amazone, après l'opulence et la prodigalité publiques et privées connut la pauvreté.

Depuis 1901 jusqu'à fin 1912, l'Etat avait perçu comme recettes 180.996.849 milreis, ce qui donne une moyenne annuelle de 15.083.070 milreis pour faire face à une dépense ordinaire de 8.917.170 milreis : Solde annuel favorable 6.155.900 milreis.

La différence entre la recette et la dépense ordinaire dans ces 12 années aurait donc dû donner un excédent de 73.870 contos supérieur à la dette, qui se montait à 71.191 contos. C'est-à-dire que cet excédent aurait dû suffire largement aux dépenses extraordinaires de l'Etat et lui éviter de contracter le nouvel emprunt de 1906.

Mais tel n'a pas été le cas. L'Amazone a dépensé pendant ces 12 ans sans compter, ni prévoir les mauvais jours ; elle a abandonné le café, le coton, le tabac, la noix de Para qu'elle

exportait auparavant pour s'enrichir dans la production du caoutchouc dont la baisse a causé l'effondrement des finances de l'Etat et son insolvabilité.

Une tentative de valorisation, qui coûta cher à la Banque du Brésil, échoua fatalement, le Brésil n'étant pas pour le caoutchouc, comme pour le café, le plus fort producteur du monde. La châtaigne oléagineuse du Para ou noix du Brésil, bien que de plus en plus appréciée ne compensa pas le déficit du caoutchouc. La guerre européenne, en coupant les crédits, vint aggraver la situation.

Le gouvernement de l'Amazone qui avait dû en 1915 contracter un funding de 5 années pour payer en titres ses obligataires français, en arriva, en 1920, à ne plus faire face ni à ses dettes extérieures et intérieures ni au paiement des magistrats et fonctionnaires.

En 1921, l'Amazone semblait dans la détresse, et l'anarchie politique qui a nécessité une intervention fédérale.

Il est certain que dans le cas de l'Amazone, dans celui du Para, victimes de la dépréciation du caoutchouc, les budgets pouvaient difficilement surmonter d'aussi graves perturbations économiques. De leur côté, l'Etat de Sao Paulo qui a toujours fait preuve de remarquable solidité financière, l'Etat de Minas Geraes qui est un des plus prospère du Brésil, l'Etat de Rio de Janeiro, ont eu beaucoup à souffrir de la variation des cours du café, jusqu'à ce que la valorisation de ce produit fût entreprise par l'action concertée de l'Union et de ces Etats. Aussi, depuis plusieurs années, de gros efforts ont-ils été faits dans ces Etats pour développer les autres branches de la production et remédier aux dangers de la monoculture.

*
* *

Que l'on considère les dépenses nécessitées par la mise en valeur économique de ce vaste pays. Que l'on considère le poids écrasant des charges budgétaires que représentait le fonctionnement de ces vingt lourdes machines politiques et administratives pour les différentes régions du Brésil, rendues autonomes par la constitution, mais dont les finances n'avaient atteint ni un plein rendement ni une organisation stable et définitive. Et on comprendra aisément que le recours à l'emprunt ait été l'expédient généralement utilisé par les gouvernements afin de remédier aux difficultés budgétaires.

Le capital national offrait peu de ressources. Le marché financier qui a fait la force d'expansion de la vieille Europe n'existe pas dans un pays neuf. Les grosses fortunes constituées par de vastes entreprises agricoles, n'y sont pas mobilisables, ont besoin de toutes leurs ressources pour subvenir à la marche de l'entreprise et ne peuvent les utiliser sur le marché à long terme. La classe moyenne qui, dans des pays comme la France, contribue dans de grandes proportions à la formation des ressources d'épargne, n'y est pas encore constituée. D'autre part, l'organisation bancaire qui permet la concentration, l'accumulation et la mobilisation des capitaux circulants y est encore à peu près inexistante.

Enfin, autre raison importante pour les Etats du Brésil : devant la dépréciation du milreis soumis aux fluctuations violentes du papier-monnaie et devant l'espoir de son appréciation future par suite de l'essor économique du pays, ces Etats voyaient de grands avantages à contracter leurs emprunts en

monnaies telles que le franc, la livre sterling qui étaient alors au pair de l'or, et dans des pays où la prospérité générale et l'abondance des capitaux maintenaient l'intérêt à un taux peu élevé.

Dans ces conditions, les Etats fédérés du Brésil et quelques Municipalités ont fait un large appel à la souscription étrangère.

CHAPITRE III

Le Crédit ouvert sur les places étrangères

On peut distinguer trois périodes dans l'histoire de ce recours des Etats fédérés aux capitaux de l'extérieur.

Les places de Paris et de Londres leur ont les premières libéralement ouvert leurs crédits au cours des années précédant la guerre. Citons aussi les places d'Anvers, de Bruxelles et de Berlin et même celle de Berne, parmi les créanciers du Brésil, mais pour une part beaucoup plus modeste. Puis la crise mondiale, provoquant l'arrêt de ces crédits, mit le Brésil dans une position financière difficile, dont nous étudierons attentivement les incidences d'autre part, et obligea la plupart des Etats fédérés brésiliens à demander un moratoire à leurs créanciers sous la forme de Funding, réduisant même l'Amazone et quelques municipalités à la faillite. Enfin, postérieurement à la guerre, le Brésil a eu recours aux Etats-Unis du Nord, et le marché financier de New-York a ouvert de larges commandites aux Etats fédérés et aux municipalités, ainsi qu'à l'Union et aux entreprises brésiliennes.

Le capital anglais (1), très averti, a fait en général au Brésil,

(1) Il est difficile de préciser exactement la somme des capitaux britanniques investis au Brésil. D'après des évaluations récentes (1922) du « Monitor Mercantil », on arriverait à un total approximatif de 242.400.000 £, réparti de la façon suivante :

Emprunts de l'Etat fédéral	112.000.000 £
— des Etats fédérés	15.000.000
— des municipalités	14.500.000
Placements industriels	100.900.000

dont il a été le premier commanditaire, des placements solides et bien garantis.

L'épargne française (1) n'est arrivée qu'un peu plus tard. Si elle a largement concouru à l'outillage économique du Brésil : chemins de fer et ports, industrie et banques, elle a souscrit, d'autre part, assez inconsidérément à certains emprunts d'Etats particuliers sur le renom que le marché de Londres avait fait au Brésil, croyant que le crédit national répondait de ces opérations de crédit local. Et de mauvais placements comme Amazone, Para (Etat et ville), Bahia (Etat et ville), Alagoas, Espirito Santo représentent une proportion assez importante du papier brésilien que détient le portefeuille de l'épargne française.

On fait difficilement entendre à l'obligataire français que le gouvernement fédéral ne peut rien contre l'Etat fédéré autonome qui ne se conforme pas aux prescriptions de ses contrats d'emprunt.

Rien de plus étonnant que la facilité avec laquelle quelques-uns de ces Etats, qui n'offraient guère de garanties aux souscripteurs, ont pu emprunter en Europe des sommes considérables grâce à l'étiquette engageante d' « emprunt d'Etat », et aux mots « Etats-Unis du Brésil » en tête des prospectus d'émission. L'équivoque n'a pas cessé d'exister dans l'esprit des souscripteurs sur les responsabilités réelles des appels au crédit faits

(1) D'après les estimations du *Monitor Mercantil*, les capitaux français placés au Brésil représentaient en 1914 environ 4 milliards 50 millions de francs.

Fonds publics	2.492.188.100 fr.
Banques	169.935.000
Chemins de fer	1.250.736.000
Valeurs industrielles	137.920.000

Ce total se trouverait réduit à trois milliards et demi par les rachats de diverses entreprises par le gouvernement fédéral.

à l'étranger par les Etats particuliers. C'est que l'Etat fédéral répugne à les désavouer devant l'étranger, bien qu'il n'ait pas hésité à le faire à plusieurs reprises (1908 pour l'Etat d'Espirito Santo, 1921 pour l'Amazone); les banques émettrices qui ont intérêt à placer l'emprunt en font valoir les avantages et garanties et en dissimulent les points faibles. Quant à l'Etat où l'emprunt est émis et qui a le devoir d'éclairer les placements de l'épargne nationale et de refuser l'admission à la cote officielle de tout emprunt suspect, il a parfois ses raisons de politique internationale qui lui font sacrifier les intérêts privés.

Il faut ajouter que c'était l'époque où le taux de l'argent était tombé à 2 1/2 ou 3 % et où les lois fiscales inquiétaient le capital français qui chercha dans ces emprunts un taux d'intérêt rémunérateur de 5 ou 6 %.

Cependant un examen un peu minutieux eût détourné l'épargne française de certains placements. Analysons, par exemple, le prospectus d'émission de l'emprunt de l'Amazone 84 millions 1906. Ce prospectus déclare : « l'impôt sur le caoutchouc a produit 1.121 contos en 1905, le produit de l'impôt des patentes est estimé à 1.500 contos; celui de l'exploitation des tramways est estimé à 300 contos; total 2.921 contos ».

En réalité, le service du nouvel emprunt n'est gagé que sur un seul revenu certain, mais insuffisant, celui de l'impôt sur le caoutchouc et pour le reste sur des espérances, ainsi que l'atteste l'expression « est estimé ».

D'ailleurs, il s'en faut que les revenus énoncés par le prospectus constituent une garantie absolue. En effet, le service du nouvel emprunt exigeait une annuité de 4.700.000 francs environ. Un revenu de 2.921 contos ne correspond à cette somme qu'autant que le change brésilien se tient au-dessus du cours de

16 pence qui était le cours contemporain de l'émission. Or, quelques années auparavant, le milreis brésilien était tombé au-dessous de 6 pence. Les souscripteurs du nouvel emprunt étaient donc soumis aux risques du change brésilien dont on connaît l'extrême variabilité.

Le rédacteur du prospectus d'émission croyait devoir faire remarquer que les ressources ordinaires de l'Etat de l'Amazone représentaient plusieurs fois le service du nouvel emprunt.

A ce compte jamais l'histoire financière n'aurait enregistré la moindre banqueroute. Le Portugal, la Grèce, la Turquie, l'Argentine, le Brésil, le Pérou, le Vénézuëla, le Honduras, voire même Costa Rica, ont toujours eu des recettes budgétaires supérieures au service de leurs emprunts. Ils ont dû néanmoins suspendre leurs paiements.

La vérité, c'est que la seule garantie des créanciers d'un Etat réside dans sa bonne situation financière. Or voici comment s'exprimait à cet égard le gouverneur Antonio Constantino Nery, dans son dernier message au Congrès de l'Amazone : « Les recettes de l'Etat diminuent, sans que l'on puisse pour le moment fixer une limite à cette décroissance... La recette de 1904 a été de 19.996 contos, c'est en 1905 que les recettes ont commencé à décroître et dès le 1^{er} trimestre on a pu constater une diminution de 2.564 contos ». C'était donc une moins-value budgétaire de plus de 50 % que constatait le dernier message du Pouvoir Exécutif, le document le plus officiel de l'Etat.

On objectera que la plupart de ces emprunts comportaient des gages spéciaux qui donnaient aux souscripteurs les meilleures garanties pour la sauvegarde de leurs capitaux. Il convient cependant de faire une distinction importante.

Lorsqu'un particulier consent un gage spécial à son créan-

cier, ce dernier entre en possession de ce gage s'il est mobilier ou s'il est immobilier possède les moyens de le contrôler et de le saisir. C'est la seule raison d'être du gage. La situation d'un Etat qui accorde des garanties particulières à ses bailleurs de fonds n'est pas toujours la même; ces garanties n'ont de valeur qu'autant qu'elles sont administrées par les créanciers ou leurs délégués et qu'elles peuvent être saisies par eux. C'est ainsi que l'Egypte, la Grèce, la Turquie ont consenti à l'organisation de commissions internationales ayant pour mission de surveiller et de gérer certains revenus donnés en gage aux porteurs; en Chine, la situation est un peu différente, c'est une administration autonome qui perçoit les droits de douane formant le gage de la dette chinoise. Ces différents gages empruntent toute leur valeur à la façon dont ils sont administrés.

Mais, beaucoup de pays ont concédé des gages spéciaux sans admettre aucune ingérence de leurs créanciers dans la gestion et le contrôle de ces gages; nous ne citerons comme exemple, que le Portugal, la Grèce avant 1895, la Turquie avant 1881, les républiques de l'Amérique centrale et les Etats fédérés du Brésil. Il est bien évident que les gages spéciaux ainsi concédés ne sauraient avoir la valeur qui résulte de l'institution d'une commission internationale. Tant qu'il n'existera pas d'huissiers et de gendarmes internationaux capables d'instrumenter et de saisir, ces gages seront dépourvus de toute espèce de valeur puisque la perception des revenus affectés reste entre les mains d'un débiteur insaisissable en fait, en tant qu'Etat souverain. Il n'y a donc pas de gage à proprement parler, mais affectation de certains revenus à une dépense déterminée.

En réalité un gage spécial consenti dans de telles conditions n'a pas plus de valeur que l'absence de tout gage. D'ailleurs,

il est curieux de remarquer que ce sont précisément les Etats ayant accordé à leurs créanciers une affectation spéciale sur leurs recettes qui ont manqué à leurs engagements : le Portugal, la Grèce, la Turquie, l'Argentine, certains Etats fédérés du Brésil et tous les Etats de l'Amérique centrale ont dû les uns après les autres suspendre leurs paiements.

Pour que cette garantie ait une valeur, il faudrait que la partie des recettes de l'Etat nécessaire au service de la dette soit libre de toute autre charge; en d'autres termes, il faudrait que les budgets se soldent chaque année par un excédent de recettes au moins égal à l'annuité nécessaire pour faire face au service de l'emprunt.

La plupart des prospectus d'émission donnent le relevé des recettes publiques mais se gardent bien de placer en regard celui des dépenses budgétaires. Cette singulière façon de présenter un budget n'est pas faite pour inspirer confiance. Or, si on consulte les messages des présidents d'Etat, ou les comptes officiels du secrétariat des finances, on constate des déficits chroniques dans les budgets.

Ainsi les gages spéciaux, de même que les gages généraux ne présentent aucune valeur. La véritable garantie de l'emprunt, dépend évidemment de l'état des finances publiques.

Quoi qu'il en soit, et bien que le capital ainsi placé n'ait rapporté depuis la guerre que des revenus très réduits par suite de moratoires à peu près généraux ou des faillites de certains Etat, il a cependant pour les Etats créanciers une énorme valeur : non seulement pour l'accroissement des revenus qu'il est susceptible de produire dans l'avenir, mais aussi et surtout par la situation acquise qu'il représente au Brésil et qui doit assurer aux pays créanciers un avantage décisif dans la lutte indus-

trielle et commerciale qui s'engagera sur le marché sud-américain.

Ce point de vue n'a pas échappé aux financiers nord-américains qui depuis la fin de la guerre ont offert au Brésil de puissantes commandites. En 1918, le capital nord-américain se limitait à un seul emprunt de la municipalité de Sao Paulo de 5 millions de dollars. Actuellement les titres de la Dette publique brésilienne souscrits par les Nord-Américains représentent 192 millions de dollars dont 100 millions souscrits aux emprunts de l'Etat fédéral et 92 aux municipalités et Etats fédérés. Enfin le « Monitor Mercantil » évaluait à 400 millions de dollars l'ensemble des capitaux nord-américains investis au Brésil, ajoutant : « Parmi tous les pays sud-américains, c'est au Brésil que les Etats-Unis du Nord ont consacré le plus de capitaux, et le montant va en croissant ».

Une vue d'ensemble nous permet de constater tout d'abord que treize des Etats fédérés brésiliens ont leurs emprunts cotés sur la place de Paris, soit au marché officiel soit au marché en banque, sept sur la place de Londres, et que, d'autre part, le District fédéral et huit municipalités ont émis les emprunts sur le marché de Londres et de New-York.

Les Etats de Sao Paulo, Minas Geraes, Bahia, Amazone, Pernambuco, le District fédéral ont chacun une dette extérieure supérieure à cent millions de francs. A eux seuls, ils ont contracté des engagements d'environ quatorze cents millions de francs sur un passif total de dix-sept cents millions à la charge des Etats.

Il convient donc de consacrer une monographie à chacun de ces Etats débiteurs, afin de donner dans une étude positive quelques renseignements précis sur leur situation économique et fi-

nancière et de rassembler, à toutes fins utiles, des informations détaillées sur les conditions d'émission et le sort de leurs emprunts.

Cette étude fera en même temps l'illustration de la politique suivie par les différents gouvernements et de leurs expériences, en face des problèmes difficiles de la mise en valeur, de l'équilibre économique souvent compromis par la monoculture, de la main-d'œuvre qui est au Brésil une question primordiale et enfin de l'équilibre budgétaire.

Certains Etats se sont préoccupés, avec des vues économico-questrès larges, de l'exploitation de leurs richesses naturelles et de la constitution de leur outillage national, d'autres ont fait preuve d'une regrettable imprévoyance économique et financière. D'une façon générale, ils n'ont pas échappé à la tentation de recours exagérés au crédit et n'ont pu résister, sauf quelques exceptions comme Sao Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catharina, aux crises de 1915 et 1921; la plupart ont dû suspendre momentanément le service de leurs emprunts et négocier des fundings, quelques-uns enfin, comme l'Amazone, Espirito-Santo, Alagoas, Para, Bahia, ainsi que les municipalités de Manaos, Bahia, Para ont donné la preuve déplorable de leur carence financière.

DETTE CONSOLIDÉE INTÉRIEURE ET EXTÉRIEURE DES ÉTATS FÉDÉRÉS ET DU DISTRICT FÉDÉRAL 1922

États et district fédéral	Total de la dette consolidée en contos papier	DETTE EXTÉRIÈRE					Dette intérieure en contos papier	Dette par habitant (milreis)
		Livres Sterling	En milliers de francs	En milliers de dollars	En milliers de florins	En contos papier		
Alagoas.....	9.776	258: 965	—	—	—	8.803	973	9
Amazonas.....	102.210	—	100.736	—	—	63.865	38.545	284
Bahia.....	186.884	3.143: 407	53.135	—	—	140.431	46.452	56
Ceara.....	28.608	—	43.980	2.000	—	24.315	4.292	24
District fédéral.....	575.091	3.560: 230	—	24.280	—	308.953	266.138	496
Espirito Santo.....	34.573	—	44.000	—	—	27.808	6.765	75
Maranhao.....	43.921	—	18.000	—	—	11.376	2.545	15
Matto Grosso.....	1.137	—	—	—	—	—	1.137	4
Minas Geraes.....	141.924	—	131.227	—	—	82.935	58.988	24
Para.....	109.887	2.867: 880	—	—	—	97.490	12.397	111
Parana.....	85.909	1.758: 400	12.600	—	—	68.579	17.239	125
Pernambuco.....	82.455	1.840: 326	—	—	—	62.559	19.895	38
Piahy.....	157	—	—	—	—	—	157	0
Rio de Janeiro.....	118.640	2.865: 520	—	—	—	97.410	21.230	76
Rio Grande do Norte.....	6.079	—	7.621	—	—	4.816	1.263	14
Rio Grande do Sul.....	137.892	—	—	10.000	—	77.400	60.492	63
Santa Catharina.....	48.244	161: 167	—	4.850	—	43.047	5.225	72
Sao Paulo.....	675.128	7.494: 501	—	9.961	17.800	392.489	292.639	147
Sergipe.....	4.708	—	—	—	—	—	4.708	9
Total.....	2.363.231	23.050: 290	381.355	51.091	17.800	4.502.053	861.177	81

OBSERVATION. (1) Livre = 33 \$ 994, franc = \$ 632, dollar = 7 \$ 740, florin = 2 \$ 844
 (2) Les États de Goyaz, de Parahyba et de Matto Grosso, Piahy n'ont pas de dette extérieure.

DETTE EXTÉRIEURE DES MUNICIPALITÉS

Date d'évaluation		RÉSUMÉ :			
Manaos.....	269.800	Lgs.	1920	Emprunts en Lgs.	13.468.519
Belém.....	1.733.580	Lgs.	1920	Emprunts en Frs.	120.194.000
Recife (Pernambuco).....	374.380	Lgs.	1920	Emprunts en dollars.	26.280.000
S. Salvador (Bahia).....	126.194.000	Frs.	1920	Total en Lgs (conversion au pair).....	24.937.266
S. Paulo.....	620.906	Lgs.	1919	Total en milreis (conversion au change de 6d. par milreis).....	997.480.640
S. Paulo.....	8.500.000	dollars	1919		
Santos.....	1.460.629	Lgs.	1920		
Porto Alegre.....	600.000	Lgs.	1919		
Porto Alegre.....	3.500.000	dollars	1922		
Pelotas.....	600.000	Lgs.	1920		

Emprunts réalisés par le Brésil de 1919 à 1924

a) Emprunts réalisés par l'Union (Etat fédéral)

Date	Valeur	Intérêt	Type	Terme (d'amort ¹)
1921..... dollars	50.000.000	8 %	90	1941
1922..... dollars	25.000.000	8 %	91	1952
1922..... Lgs	9.000.000	7 1/2	92 1/2	1952

b) Emprunts réalisés par des Etats fédérés et des Municipalités de 1919-1924

1. Emprunts en dollars :

	Date	Montant	Intérêt	Type	Terme (d'amort ¹)
District fédéral.....	1919	10.000.000	8 %	89	1951
— —	1922	12.000.000	—	89	1946
— —	1922	13.000.000	—	95 1/2	1947
Sao Paulo.....	1921	10.000.000	—	97 1/2	1936
Rio Grande do Sul.....	1921	10.000.000	—	90	1946
Santa Catharina.....	1919	5.000.000	—	94	1948
Ceara.....	1922	2.000.000	—	87	1947
Maranhao.....	1923	1.500.000	—	85	1942
Ville de Sao Paulo.....	1919	8.500.000	6 %	90	1943
Ville de Porto Alegre.....	1921	3.500.000	8 %	90	1946
Etat de St-Paul.....	1924	15.000.000	—	90	1951

2. Emprunts en livres sterling :

Sao Paulo.....	1921	2.000.000	8 %	90	1951
----------------	------	-----------	-----	----	------

3. Emprunts en florins hollandais :

Sao Paulo.....	1921	18.000.000	8 %	90	1951
----------------	------	------------	-----	----	------

RÉSUMÉ :

Emprunts en dollars.....	91.500.000
Moins 10.000.000 \$, emprunt amorti de 1919 (Etat fédéral) ..	81.500.000
Emprunts en Lgs	2.000.000
Emprunts en Fls.....	18.000.000

TOTAL en livres sterling (conversion au pair).....	20.240.349
TOTAL en milreis (conversion au change de 6 d)	809.613.960

Capitaux français investis dans les Entreprises brésiliennes

Brazil Railway, Filiales et Subsidiaires

Brazil Railway :

Actions ordinaires.....	3.000.000	Société Générale
Actions privilégiées.....	55.000.000	—
Obligations 4 1/2 %, dites série française.....	85.400.000	—
Obligations 4 1/2 %, série internationale.....	63.500.000	—
Bons 6 %.....	102.000.000	—
Dette flottante.....	34.200.000	—
Sorocabana Railway Cie.....	38.300.000	—

Sao Paulo Rio Grande :

Obligations 5 %.....	282.000.000	—
Dette flottante.....	17.700.000	—
Cie Norte do Parana.....	900.000	—

Port de Rio Grande do Sul :

Actions de priorité.....	5.000.000	—
Obligations 5 %.....	109.000.000	Banque de Paris et des Pays-Bas
Dette flottante.....	43.800.000	—

Port de Rio de Janeiro :

Actions privilégiées.....	3.000.000	Société Marseillaise
Obligations 5 %.....	12.500.000	Banque Française et p ^e le Comm. et l'Ind ^{ie}

Cie Auxiliaire de chemins de fer au Brésil :

Obligations 4 1/2 %.....	27.000.000	Société Générale
Bons 6 %.....	12.600.000	—
Dette flottante.....	3.000.000	—

Port of Para :

Obligations 5 % 1 ^{re} division....	15.000.000	Banque privée
— — 2 ^e division....	94.000.000	Banque de l'Union Parisienne
Dette flottante.....	7.000.000	Société Générale

Valeurs garanties par l'Etat fédéral

Chemin de fer Victoria Minas .	40.000.000	Société Générale Banque Française Comm. et Industrie Crédit mobilier
Chemin de fer de Goyaz.....	25.000.000	Banque Française Comm. et Industrie Crédit mobilier
Port de Bahia.....	75.000.000	Sociétés Banques de Province

Valeurs diverses

Chemin de fer du Nord de Sao Paulo.....	30.000.000	Banque Allard
Banque Hypothécaire Agricole de l'Etat d'Espirito Santo....	40.000.000	Banque Transatlantique Crédit Français Crédit fonc. Algérie-Tunisie
Banque de Crédit Hyp. Agricole de l'Etat de Sao Paulo.....	35.000.000	Banque Transatlantique Crédit français
Cie Immobilière de Sao Paulo.	31.500.000	Société marseillaise
Tramways de Rio de Janeiro ..	34.000.000	Banque Transatlantique Créd. fonc. Agricole Algérie Société Générale
Chemin de fer de Dourado.....	30.000.000	Louis Dreyfus et Cie
Chemin du Nord du Brésil.....	25.000.000	au siège : 92, bd. Haussmann
Cie des chemins de fer fédéraux brésiliens (réseau sud de Minas).....	50.000.000	Pérrier et Cie Créd. fonc. Algérie-Tunisie, Banque Transatlantique
Ch. de fer du sud du Brésil....		London and Bresilian Bank Banque espagnole de Rio de la Plata
Ch. de fer sud-ouest de Bahia .	13.500.000	
Crédit foncier du Brésil :		
Actions.....	25.000.000	Caisse Comm. et Industr.
Obligations	70.000.000	Société Centrale Banques de Province
Crédit foncier agricole de l'Etat de Minas Geraes.....	19.500.000	Pérrier et Cie
Société Immobilière d'Assainissement de Rio de Janeiro....	7.500.000	Banque Privée
Cie Générale de Pernambuco..	8.000.000	
Municipality of Para Improvement	10.000.000	Société Anglo-Française de Banque
Sté des Sucreries brésiliennes.	3.500.000	Credit Lyonnais

TITRE III

Le développement économique et la politique financière des Etats Etude positive

SECTION I

Les problèmes essentiels de la vie économique et leur organisation

Avant d'aborder l'étude de la situation particulière de chaque Etat, il convient de présenter quelques considérations d'ordre général sur l'organisation et le financement des rouages essentiels de la vie économique du Brésil. Nous examinerons successivement le régime des chemins de fer, l'organisation des ports, de l'immigration subventionnée, et enfin l'important problème de la valorisation du café.

Organisation des chemins de fer. — Le régime administratif qui régit les entreprises ferroviaires est compliqué et son exposé dépasserait le cadre de cette étude.

En réalité les attributions de l'Union, des Etats et des Municipalités en matière de concessions de lignes n'ont jamais été

exactement définies. Les Etats fédérés ont construit ou accordé la concession de réseaux; les Municipalités ont fait de même pour des lignes d'intérêt local; enfin les concessions s'étendant sur le territoire de plusieurs Etats sont du ressort du gouvernement fédéral.

Les lignes composant le système ferroviaire brésilien peuvent être classés en six catégories possédant chacune un statut administratif différent (1).

a) Appartenant au gouvernement fédéral ou exploitées par lui.

b) Appartenant au gouvernement fédéral et affermées à des entreprises exploitantes.

c) Concédées par le gouvernement fédéral avec garantie d'intérêt.

d) Concédées par les Etats fédérés.

e) Concédées par les Municipalités.

Les lignes affermées par le gouvernement fédéral et concédées par les Etats fédérés ont été largement commanditées par le marché français. La garantie d'intérêt du gouvernement fédéral, prévue pour une durée de 90 ans, a été réduite à 30 ans, puis remplacée par une subvention kilométrique.

Les compagnies versent à l'Etat une redevance annuelle fixe ou proportionnelle au chiffre des recettes brutes.

La plupart accusent des déficits d'exploitation, le gouvernement s'étant longtemps refusé à réviser les contrats et à mettre, par des augmentations raisonnables des tarifs et une réduction sensible des quotes d'affermage, les compagnies en mesure de satisfaire à leurs obligations financières.

(1) Société d'Etudes et d'Informations économiques. « Le Brésil » 1922, p. 41.

Enfin il y a lieu de considérer que si l'extension des voies ferrées est très faible eu égard à la superficie totale du Brésil, on peut dire qu'à certains points de vue la construction des voies ferrées a parfois été hâtive au Brésil. On a tracé des lignes de chemins de fer à travers des territoires vides et qu'on pouvait qualifier de déserts non pas dans le sens d'improductifs mais dans celui d'inhabités.

On a cru que le train drainerait l'immigrant et sèmerait la vie et que l'arrivée de la locomotive ferait surgir des exploitations comme dans l'Amérique du Nord et en Sibérie.

On a éprouvé de fortes déceptions et l'épargne française a connu de ce chef de cruels déboires.

On répète que les richesses du Brésil sont inépuisables, mais il faut ajouter qu'elles sont très difficilement exploitables non seulement à raison de la rareté de la main-d'œuvre mais aussi du prix des transports. Produits agricoles et produits des mines doivent, pour atteindre le lieu de consommation ou le port d'exportation, traverser des étendues immenses de territoires peu peuplés où les stations sont rares et de faible appoint. Le trafic des chemins de fer de régions considérées comme très riches telle que la région frontière de Bahia et Minas Geraes, est, il faut bien le prendre en considération, d'une extrême faiblesse.

L'amélioration des ports. — Les ports du Brésil, de par l'étendue du littoral et le mouvement du commerce d'exportation, ont fait l'objet d'importants travaux. La plupart : Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, (Santos doit être mis à part) sont l'œuvre de compagnies françaises.

Le gouvernement fédéral est intervenu pour favoriser ces entreprises. Il a accordé une garantie d'intérêts aux emprunts émis

pour subvenir aux travaux de construction. Cette mesure accroît sensiblement la sécurité des titres émis. En ont bénéficié les ports de Bahia, Para, Rio et Pernambuco.

L'immigration subventionnée. — Le problème de la main-d'œuvre enfin a fait l'objet d'un véritable souci national. Aux 18^e et 19^e siècles la traite avait fourni au Brésil colonial la main-d'œuvre africaine. Après la suppression de la traite, puis celle de l'esclavage, les noirs ayant abandonné pour la plupart les plantations pour chercher à exercer des métiers dans des villes, le Brésil eut recours à l'immigration européenne pour renouveler la population rurale.

L'immigration (1) est encouragée, organisée et subventionnée à la fois par les Etats fédérés et par l'Etat fédéral. Elle se présente sous deux aspects différents.

Il existe d'une part des « Nucleos Coloniaes ». L'organisation consiste à diviser un domaine en lots de 20 à 25 hectares, et à installer dans chaque lot une famille d'immigrants à laquelle on accorde des avances en argent, en vivres et en instruments agricoles. L'immigrant a un certain délai pour rembourser les avances et payer le prix de sa petite propriété.

Ces entreprises officielles furent au début une lourde charge. Il ne suffisait pas d'installer des colons sur des lots de terre équitablement répartis, il fallait encore assurer leur existence, et pour cela faire des routes et créer des marchés qui assurassent un débouché à leurs produits. De nombreuses compagnies

(1) Le pourcentage des étrangers dans la composition de la population brésilienne est de 9 à 10 % environ. On estime à plus de 800.000 le nombre des Italiens fixés dans l'Etat de Sao Paulo, à plus de 400.000 les Allemands concentrés dans les Etats de Rio Grande do Sul et de Santa Catharina, à environ 80.000 les Polonais vivant dans le Parana. Près d'un million de Portugais et plus de 500.000 Espagnols se trouvent disséminés dans les diverses régions du territoire.

de chemins de fer en achetant leurs concessions s'engagèrent à fonder des colonies le long des voies ferrées.

L'Etat par cette première méthode de colonisation a réussi à peupler des régions inhabitées et de façon fixe. Mais le caractère artificiel et hâtif de la colonisation a forcé les colons à l'isolement et cet isolement a sauvegardé dans leur intégrité les coutumes nationales et les langues respectives des immigrants. Le Brésil n'a pas pu réussir à assimiler les colons allemands, polonais, italiens, des régions agricoles du Parana, de Santa Catharina et de Rio Grande do Sul.

Un système différent a été appliqué dans les Etats de St-Paul et de Minas, où le régime des grandes propriétés caféières réclame le salariat agricole.

Les immigrants sont recrutés en Europe. Dès leur arrivée à St-Paul ils sont recueillis dans une vaste hôtellerie « l'hospedaria » administrée par l'Etat fédéré, véritable marché de la main-d'œuvre où le planteur vient embaucher ses ouvriers et convenir avec eux des conditions du travail. L'ouvrier et sa famille / la famille assure au fazendeiro (1) la stabilité de l'ouvrier, sont installés dans la fazenda avec un certain nombre de pieds de café à cultiver : généralement 2.000 pour un ouvrier et 8 à 10.000 pour une famille nombreuse.

L'instabilité et le nomadisme de l'ouvrier agricole constituent un grave souci pour le fazendeiro. Celui-ci calcule qu'annuellement 40 à 60 % de ses ouvriers quittent sa plantation pour une autre, ou pour aller s'installer comme commerçant à la ville, ce qui est la plus grande ambition de l'immigrant italien.

La crise du café en 1907, la hausse du change et des prix ont constitué un péril très grave pour l'employeur.

1. Propriétaire d'une exploitation (fazenda).

Le nombre des ouvriers émigrants pour l'Argentine qui fait concurrence aux Etats du Sud, la réduction de la main d'œuvre ont causé une véritable crise économique.

Et c'est là le grave danger de la politique d'immigration subventionnée.

L'immigration fonctionne certes et peut présenter des chiffres imposants. De 1887 à 1917 elle atteint 2.892.804 dont 1.224.280 Italiens, en 1918 on en compte 20.501. En 1919 le nombre des immigrants s'est élevé à 37.895 et en 1920 à 71.027.

D'après le message du Président de la République fédérale lu au Congrès Législatif le 3 mai 1921, le seul port de Rio de Janeiro aurait reçu 40.508 immigrants sur un total de 71.027. Sur le contingent de 40.508 personnes dominait l'élément portugais ; les Italiens se dirigent de préférence sur São Paulo. Mais en dépit de cet afflux, le défaut de la main-d'œuvre place parfois le Brésil dans une situation véritablement angoissante qui s'explique par instabilité de l'immigrant. « Le flux les apporta, le reflux le remporte ». Au mois de mai 1921, les planteurs de l'Etat de São Paulo craignaient que le tiers de leurs grains de café ne restât dans les arbres faute d'ouvriers pour faire la cueillette.

La rareté et la cherté de la main-d'œuvre constituent ainsi une gêne parfois terrible pour l'agriculture et si certaines industries commencent à se développer au Brésil telles que des sucreries, des filatures, des fabriques de tissus et de soieries, c'est à la faveur d'un régime douanier ultra protectionniste.

La valorisation du café. — L'intervention de l'Etat pour soutenir les cours du café qui est le principal produit d'exportation du Brésil, et connue sous le nom de « valorisation »,

constitue dans l'histoire économique du Brésil un événement de la plus haute importance et une opération complexe qui a fourni matière à plusieurs volumes (1). Nous ne saurions donc en faire ici une analyse complète; nous donnerons néanmoins un aperçu succinct de son mécanisme.

La valorisation, qui est considérée comme une hérésie économique, consiste à retirer de la circulation l'exédent d'une production trop abondante de façon à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande.

De tous temps, et dans tous les pays, les producteurs prévoyants ont tendance, dans la mesure de leurs moyens, à conserver dans leurs greniers une partie de la récolte des années d'abondance afin d'éviter l'avilissement des cours et d'écouler ces réserves dans les périodes de sous-production. Mais la substitution de l'Etat aux particuliers dans cette opération n'est pas sans danger pour les finances nationales.

La raréfaction sur le marché mondial du produit « valorisé » et le renchérissement des prix peuvent provoquer un effort dans les autres centres de culture et déterminer de ce fait une surproduction générale, entraînant une dépréciation définitive des cours, la ruine des exploitations, et la faillite des Etats ayant financé l'opération.

Par trois fois en 15 ans, le Brésil a tenté cette opération et par trois fois l'a réussie, mais il doit ce succès au fait qu'il est

(1) On ne saurait trop recommander sur cette question la lecture de l'ouvrage du baron d'Anthouard « Le Progrès Brésilien » et celui de Ferreira Ramos « La Valorisation du café au Brésil ».

en quelque sorte maître du marché mondial dont il assure à lui seul les quatre cinquièmes de l'approvisionnement. (1)

Valorisation de 1906. — La progression rapide de l'exportation brésilienne qui de 3 millions de sacs (2) en 1891 en avait atteint 10 millions en 1902 et parvint à 15 millions avec la récolte exceptionnelle de 1907, avait provoqué sur le marché mondial une véritable débâcle des prix.

Les trois grands Etats producteurs Sao Paulo, Minas Geraes et Rio de Janeiro décidèrent de taxer lourdement les plantations nouvelles de façon à ralentir la production. C'est la partie économique de l'opération.

Puis l'Etat de Sao Paulo, au moyen d'emprunts placés sur les marchés de Londres, Paris et Berlin et s'élevant à 30.500.000 livres sterling, retira du marché 8 millions de sacs de café qu'il entreposa dans les ports d'Europe en garantie des emprunts précités. A partir de 1909 les cours se relevèrent progressivement et demeurèrent jusqu'en 1917 à des niveaux qui permirent la liquidation des emprunts.

Valorisation de 1917. — Les cours du café subirent de nouveau une baisse dangereuse en 1917. Ne pouvant faire appel au marchés financiers européens pendant la guerre, l'Etat de Sao Paulo demanda le concours du Trésor fédéral. Au moyen d'une émission de papier monnaie celui-ci mit à sa disposition une somme de 110.000 contos.

3.073.585 sacs furent retirés du marché et de fortes gelées en 1918 ayant provoqué une sensible réduction des récoltes, le café atteignit en 1919 des cours très élevés. La réalisation du

(1) Société d'Etudes et d'Informations économiques « Le Brésil » en 1922, p. 15.

(2) L'unité de mesure pour le café est le sac de 60 kilos.

stock permit non seulement à l'Etat de St-Paul de rembourser l'avance consentie par le Trésor mais encore de partager avec lui un bénéfice assez important.

Valorisation de 1921. — En 1921 en présence d'une nouvelle chute des cours, une nouvelle opération fut effectuée dont le mécanisme financier est plus compliqué.

Les fonds de valorisation étaient constitués par un apport de 15.000 contos fournis par l'Etat de Sao Paulo lui-même et 10.000 contos par chacun des Etats producteurs (Minas Geraes, Rio de Janeiro, Bahia, Espirito Santo), par une participation du Trésor de l'Union et enfin par un emprunt fédéral de £ 9.000.000 consenti par le marché de Londres sur la garantie de la consignation en Europe des 3 millions de sacs retirés de la vente.

La hausse des cours a permis une liquidation rapide et, fait rare dans les annales des emprunts internationaux, le Brésil a pu amortir en 3 ans l'emprunt pour lequel le contrat stipulait un délai de 30 ans.

Il semble toutefois que ces opérations, dont le gouvernement fédéral n'ignore pas le côté extrêmement périlleux, aient touché à leur fin depuis la loi du 9 décembre 1924 organisant l'Institut pauliste de défense permanente du café, dont nous expliquerons par ailleurs le mécanisme.

SECTION II

Monographies

Seule une étude monographique des principaux Etats fédérés peut donner des renseignements précis et détaillés sur leur situation économique et financière.

Nous avons groupé les Etats par grandes régions naturelles qui présentent des intérêts semblables et des problèmes analogues (1).

1°. Les Etats producteurs de café : Etats de Saint-Paul, Minas Geraes, Espirito Santo et Rio de Janeiro, qui connaissent un essor magnifique grâce à cette production, mais qui ont à résoudre le problème de la main-d'œuvre et celui de la polyculture.

2°. Les Etats qui se livrent à l'agriculture proprement dite (bétail, céréales). Ce sont les Etats de Parana, Santa Catharina et Rio Grande do Sul, démocraties rurales à l'économie stable, où l'immigrant apporte son concours pour l'exploitation d'un sol fertile, et y développe les cultures européennes.

3°. Les Etats producteurs de cacao, sucre, coton : Bahia, Pernambuco, Alagoas et Rio Grande do Norte, régions de grande

(1) Suivant la formule présentée par la *Wileman's Brazilian Review* que nous avons déjà mentionnée p. 10.

culture, mais où le climat ne favorise pas l'immigration d'une main-d'œuvre entreprenante et active.

4°. La région du caoutchouc, des noix et fruits oléagineux : (Amazone, Para, Ceara, Maranhão) qui, après avoir connu la fièvre d'une exploitation lucrative des forêts tropicales, a été gravement atteinte par la dépréciation de sa principale richesse et a dû se tourner vers d'autres cultures.

CHAPITRE PREMIER

Les Etats producteurs de café

(Saint-Paul, Minas Geraes, Espirito Santo, Rio de Janeiro)

I. — Etat de St-Paul

On a comparé les Etats-Unis du Brésil à un train de 21 wagons traîné par une locomotive qui serait l'Etat de Sao Paulo.

Si cette comparaison a perdu de son exactitude par suite du développement de quelques Etats très prospères, parmi lesquels il faut citer Minas Geraes et Rio Grande do Sul, du moins l'Etat de Saint Paul vient-il au premier rang des Etats du Brésil au point de vue économique, et mérite à ce titre une étude approfondie.

Si sa superficie ne dépasse guère 290.000 km², sa population actuelle est évaluée à 5.170.000 habitants et représente 1/6 de la population totale du Brésil.

L'accroissement est dû surtout à une forte immigration, favorisée par le climat sain et tempéré, et qui a atteint de 1827 à 1920 le chiffre de 1.865.827 immigrants, soit 867.328 Italiens, 327.894 Espagnols, 292.772 Portugais et 337.768 originaires d'autres pays.

Nous avons eu l'occasion de signaler que la prospérité de cet Etat tient au développement rapide des plantations de café dont la production — s'élevant en 1894 à 3 millions de sacs de 60 kilos — atteignait 8 millions de sacs en 1920, soit deux fois et demi plus, après avoir atteint jusqu'à 12 millions en 1907.

Le Brésil fournit environ les $\frac{4}{5}$ du café consommé dans le monde, et l'Etat de St-Paul produit plus des $\frac{2}{3}$ du café brésilien.

Nous avons déjà montré l'inconvénient qui résulte pour les budgets des Etats fédérés de l'instabilité du cours des denrées coloniales. L'examen des fluctuations du prix du café au cours des différentes années de 1913 à 1922 est suggestive.

Depuis 1913 le cours est tombé de £ 3,4 sh à £ 1,19 sh dans les premiers temps de la guerre mondiale, et se maintint aux environs de £ 2, jusqu'à ce que la protection du produit fût entreprise par l'action concertée de l'Etat et de la Fédération en 1917 au moyen de l'achat de 3 millions de sacs.

En 1919 le sac de café de 60 kilos valait 15 £ 18 sh, ce qui correspondait à 100 milreis. En 1922 le même sac ne valait que 13 £ 15 sh correspondant à 128 milreis au cours du change. Il y avait 28 % d'augmentation en milreis papier, mais 2 £ 3 sh de moins par sac en faveur de la balance commerciale brésilienne. En 1919 l'exportation du café s'éleva à £ 55.715.330 tandis qu'en 1922 cette exportation était de £ 31.567.447. Il y avait donc une différence en valeur de £ 24.118.883 entre l'exportation de 1922 et celle de 1919. Cette différence représentait une valeur supérieure à celle de l'exportation totale de certaines années telles que 1918 ou 1914.

Nous avons vu quelle a été la politique suivie par le gouvernement pour la valorisation du café dont la valeur joue un rôle considérable dans l'économie de l'Etat de St-Paul non seulement comme rémunération des producteurs et différents intermédiaires mais comme base d'une taxe affectée aux dépenses publiques, et d'une supertaxe garantissant les emprunts extérieurs.

De grands efforts ont été faits d'autre part pour échapper

aux dangers de la monoculture et développer les autres branches de l'activité commerciale du pays : de 1894 à 1920 la production de maïs est passée de 2.600.000 à 17.630.000 sacs (1), celle du riz de 70.780 à 3.851.727 sacs, celle du coton de 254.466 à 5.756.506 arrobas (15 kgs). L'eau-de-vie et l'alcool de 225.000 à 986.523 hectolitres; les fèves de 330.000 à 1.755.150 sacs; le sucre de canne de 36.000 à 566.897 sacs; le tabac de 154.660 à 207.699 arrobas (15 kgs).

La progression est donc remarquable. De plus, peu à peu, les industries créées dans cet Etat ont réalisé des progrès significatifs et la plupart des usines sont pourvues d'un outillage tout à fait moderne.

Industrie cotonnière :

1905	18 fabriques-capital total	25.578 contos	6.296 ouvriers
1920	54 — — —	106.188 —	17.823 —

Production en tissus de 31.500.000 en 1900 à 175.255.068 en 1920

Les fabriques de chaussures, chapeaux, les brasseries montrent une progression analogue.

Les chiffres suivants montrent la belle tenue de la balance commerciale de l'Etat de St-Paul, en même temps qu'ils indiquent la part importante que joue cet Etat dans le commerce général du Brésil.

	Exportations Livres	Importations Livres	Total Livres	Excédents Livres	% du commerce extérieur du Brésil
1923	36.442.258	16.982.703	93.425.496	19.459.555	41 %
1917	22 184.003	12.117.514	34.301.517	10.066.489	32 %
1913	32.685.014	18.206.777	50.891.791	14.478.237	38,8 %

1) Le sac est une unité de mesure qui correspond à 60 kilos.

L'importance économique de l'Etat de St-Paul est aussi caractérisée par le développement de son réseau ferré. Il se place à cet égard au premier rang avec Minas Geraes parmi les Etats du Brésil. Les voies ferrées atteignaient en décembre 1923 une longueur totale de 6.766 km., soit près du quart des voies ferrées du Brésil. 2.218 km. sont exploités par l'Etat de St-Paul et 782 km. par l'Etat fédéral; les autres lignes (3.730 km.) sont concédées à des compagnies privées dont les plus importantes sont la Mogyana et la Paulista.

Au point de vue du mouvement bancaire l'Etat de Sao Paulo occupe également une place prépondérante, le second rang après la capitale fédérale.

Voici quelques chiffres qui précisent la situation :

	ANNÉE 1923	
	Totaux des bilans en contos de reis	En pourcentage du total
Rio de Janeiro....	6.228.638	48,8 %
Sao Paulo	3.325.879	26, %
Autres Etats.....	3.215.903	25,2 %
TOTAUX... ..	12.769.903	100 %

Il n'en demeure pas moins que l'Etat de St-Paul, terre de travail et aux richesses considérables, manque encore de l'organisation de crédit agricole et hypothécaire qui lui serait nécessaire, et de l'appui du réescompte bancaire, permettant aux planteurs de café, aux agriculteurs et aux industriels de maintenir des prix élevés et d'attendre le moment favorable pour offrir leurs produits sur le marché. La crise monétaire se fait

particulièrement sentir après la récolte du café au moment où les planteurs ont besoin de fonds pour engager la nouvelle campagne. La Banque du Brésil qui a assumé depuis 1923 le rôle de banque centrale ne consent en 1925 une opération de réescompte qu'au taux de 12 1/2 % et encore doit-elle limiter ses opérations. Les banques ordinaires dans ces conditions ne peuvent escompter les effets de leurs clients qu'au taux de 18 % et les banques anglaises vont jusqu'à exiger 24 %.

L'organisation du marché monétaire nécessite donc d'urgentes mesures que nous étudierons par ailleurs d'une façon plus approfondie.

Si de tous les Etats brésiliens celui de Sao Paulo et celui dont la politique économique est la meilleure, il est aussi celui qui a la dette extérieure la plus importante.

Les ressources du budget ordinaire n'ont pas été suffisantes pour faire face aux dépenses nécessitées par la mise en valeur du territoire. En 1910 les recettes du Trésor étaient de 43.280 contos pour un total de dépenses de 65.851 contos. En 1915 les recettes atteignaient 79.311 contos, mais les dépenses avaient crû jusqu'à 93.697 contos. En 1923 le budget se soldait encore par un déficit (recettes 202.722 contos, dépenses 220.732 contos).

Aussi le gouvernement a-t-il fait un large appel au crédit étranger. Cependant l'Etat de Sao Paulo, malgré la crise financière qui a sévi au Brésil de 1915 à 1917, s'est imposé de lourdes charges pour continuer à faire ponctuellement le service de sa dette extérieure.

En 1916 la dette extérieure consolidée s'élevait après amortissement à 170 millions de francs représentés par 5 emprunts, dont un tableau annexe donne les caractéristiques.

1° Les trois emprunts 5 % émis successivement à Londres

en 1888, 1899 et 1904 étaient destinés les deux premiers au service de l'immigration, le 3° au service d'assainissement et au service d'eau de la capitale. Ils étaient garantis par les revenus généraux et les biens de l'Etat.

2° L'emprunt hypothécaire 1905 émis à Berlin et à Paris, était destiné partie au rachat du chemin de fer Sorocabana, partie à l'amélioration du matériel roulant et gagé sur le produit annuel de l'affermage de ce chemin de fer.

3° L'emprunt 5 % or 1907 était destiné à la consolidation de la dette extérieure. Il était gagé, d'une part, sur les revenus généraux et les biens de l'Etat, et d'autre part, réserve faite des droits de l'emprunt 1905, sur les 25 % de bénéfices nets de l'affermage de la Sorocabana qui reviennent à l'Etat. Mais la Compagnie s'est elle-même engagée à assurer complètement le service de l'emprunt, si bien qu'en réalité il se trouve gagé sur la totalité des bénéfices nets.

Le chemin de fer de Sorocabana est donc la principale garantie de deux emprunts 1905 et 1907. Ce réseau, d'une longueur de lignes de 1.438 km., dessert la partie sud de l'Etat de Sao Paulo et traverse des régions de cultures variées surtout productrices de coton; avant la guerre la Compagnie distribuait à ses actionnaires ordinaires, un dividende de 1 1/2 % malgré les charges financières très lourdes qui lui incombent.

Les bénéfices d'exploitation de la Compagnie doivent en effet satisfaire au service financier d'une dette de 220 millions de francs environ, constituée par l'emprunt de l'Etat 1905, puis par ses propres emprunts : obligations 4 1/2 % première hypothèque, obligations 5 % deuxième hypothèque; enfin par les intérêts d'une dette flottante de quelque 9 millions. Le solde des béné-

Mai 1923 EMPRUNTS

EMPRUNTS	Date du contrat	Date d'extinction	Valeur nominale	Amortissements effectués	En circulation	Intérêts	BUTS	*GARANTIES	Fonctionnement de l'amortissement
Louis Cohen & Sons 1888	12/9/1888	1/10/1925	787.500 £	711.200 £	76.300 £	5 %	Service de l'immigration	Revenus généraux et biens de l'Etat	Annuités de 4.620 £
Bank Of London & South Am. Ltd. 1904	10/12/1904	1/4/1935	1.000.000 £	461.680 £	538.320 £	5 %	Service d'assainissement et service d'eau de la capitale		65.650 £
Dresdner bank (Berlin) 1903 B. de Paris et des Pays-Bas (Paris)	4/4/1905	1/4/1945	3.800.000 £	908.000 £	2.892.000 £	5 %	Achat des chemins de fer Sorocabana	Hypothèque de 1 ^{er} rang sur le réseau de chemin de fer Sorocabana et Itana	232.100 £
Sûr générale et Banque de Paris et des Pays-Bas 1907	21/10/1907	1 6/1887	2.000.000 £	197.520 £	1.802.470 £	5 %	Consolidation de la dette extérieure	Revenus généraux de l'Etat et sur 20 % des bénéfices nets du chemin de fer Sorocabana	113.492 £
Bons du Trésor 1913 (Paris, Londres, Berlin, Amsterdam, Berne)	1913	1/6/1923	7.500.000 £	amorti 1923		5 %	Rachat de la dette flottante	Taxe et surtaxe sur l'exportation du café	
Henri Schroder. Barrings Brothers et Co Rotschild, (Londres) 1921	9/3/1921	9/3/1951	2.000.000 £		2.000.000 £	8 %	Rachat de la dette intérieure flottante	30 % de la surtaxe de 5 frs sur le café exporté	remise de la taxe perçue
Speyer et Co New-York (1921)	14/3/1921	14/3/1936	10.000.000 \$ dollars	39.000 \$	9.961.000 \$	8 %		44 % de la même taxe	id.
Lippman, Rosenthal et Co Rotherdamische, Bank ver. (Amsterdam) 1921	9/3/1921	9/3/1951	18.000.000 florins	200.000 florins	2.800.000 florins	8 %		26 % de la même taxe	id.
Banque Crédit hypothécaire et agricole de Sao Paulo (garantie de l'Etat de Saint-Paul)	1909	1939	50.000.000 francs			6 %		Garantie de l'Etat	

fices forme les bénéfices nets. De ceux-ci 75 % vont à la Compagnie fermière, et 25 % à l'Etat.

En fait, comme nous venons de l'expliquer, ces deux tantièmes servent de gage à l'emprunt de 1907.

4° L'emprunt £ 7.500.000 1913, gagé sur la vente des cafés de l'opération de valorisation et la surtaxe de 5 francs sur le café exporté, était virtuellement liquidé en 1915, car le produit de la surtaxe et des cafés vendus le garantissant était plus que suffisant pour son paiement intégral et laissait un solde en faveur de l'Etat de Sao Paulo.

Mais les sommes étaient déposées, selon les clauses du contrat de l'emprunt, à la maison Bleichroder de Berlin, et l'Allemagne s'opposa à leur remise, sous prétexte que cet argent devait aller en Angleterre, pays avec lequel elle était en guerre.

Ces sommes, qui montaient à 125.787.481 marks, valaient alors 6 millions de livres sterling; mais, avec la baisse de la valeur du mark, elles arrivèrent à valoir environ 600.000 livres.

Par le traité de Versailles (art. 263) il fut expressément stipulé que l'Allemagne garantissait au gouvernement brésilien le remboursement, y compris les intérêts aux taux qui auraient été stipulés, de toutes les sommes déposées à la Banque Bleichroder de Berlin provenant des ventes de café appartenant à l'Etat de Sao Paulo dans les ports de Hambourg, Brème, Anvers, et de Trieste.

Il fut stipulé en outre que, l'Allemagne s'étant opposée au transfert en temps utile desdites sommes, le remboursement s'effectuerait au taux du change de mark le jour des dépôts.

Cet emprunt est définitivement amorti.

Les marchés financiers européens étant fermés, pendant la guerre mondiale, l'Etat eut recours au crédit intérieur pour as-

surer la continuation de son développement. La dette flottante fut ainsi constituée.

Quand les relations purent être renouées avec les marchés financiers étrangers, le gouvernement prit comme programme la consolidation de la dette flottante de l'Etat.

Dès 1920 commencèrent les négociations relatives à un emprunt extérieur, dont les contrats furent conclus en 1921 : emprunt de £ 2.000.000 sur la place de Londres, de 18.000.000 de florins, sur la place d'Amsterdam et de 10.000.000 de dollars à New-York. Il est établi un délai de 15 ans (dollars et florins), 30 ans (livres sterling) pour le paiement du principal. Mais un amortissement a été combiné de façon à ce que le remboursement soit effectué de façon plus rapide.

Ces emprunts, dont notre tableau donne les caractéristiques, reçoivent comme garantie la surtaxe de 5 francs par sac de café produit et exporté, créée par la loi du 25 août 1908. Cette surtaxe qui a produit 23.542 contos en 1923 avait déjà servi de garantie à l'emprunt de £ 7.500.000 1913, et qui était également destiné à la consolidation de la dette flottante.

Le délai minimum de l'amortissement intégral dépend donc du nombre de sacs à exporter, et de la valeur du franc. Ce délai ne doit guère dépasser une dizaine d'années.

L'emprunt de 1921 a servi en outre à concourir pour 15.000.000 contos à l'opération de valorisation du café entreprise par le gouvernement fédéral.

Mentionnons enfin l'emprunt récent 1924 — 8 %, avec prime de remboursement de 5 %, de 15.000.000 dollars, émis à New-York, et dont 8 millions ont été souscrits en Angleterre et à Amsterdam, et destiné à des dépenses de matériel et de réorganisation du chemin de fer de Sorocabana.

Il faudrait encore ranger parmi les dettes extérieures de l'Etat de Sao Paulo, les obligations de 500 francs 5 % de la Banque de Crédit hypothécaire et agricole de l'Etat de Sao Paulo. L'Etat est en effet garant pendant 30 ans, à dater de 1909, de l'intérêt 6 % or d'un capital de 50 millions. Si le compte de profits et pertes ne permet pas, sans déficit, d'attribuer 6 % aux actions et obligations, l'Etat intervient pour parfaire le montant nécessaire. En fait cette intervention ne fonctionne plus depuis 1914, les bénéfices de la Banque lui permettant de faire face aux charges sociales.

La dette extérieure de l'Etat de St-Paul s'élevait à 197.338 contos au 31 décembre 1923 soit : Livres sterlings £ 7.309.091, Dollars 9.961.000, Florins 17.800.000 dont le service a demandé 54.624 contos (livres 904.514, dollars 795.019, florins 1.429.741).

La dette intérieure consolidée s'élevait à 281.083 contos et la dette flottante à 147.130 contos ce qui représente une charge moyenne de 147 milreis par habitant.

La diminution des exportations, la baisse considérable du change brésilien, les variations du cours du café ont occasionné pour le paiement de la dette extérieure une forte augmentation des charges.

Le budget pour 1917 prévoit pour les différences de change un chiffre de 5.627.844 milreis, alors que les intérêts divers et amortissements sont de 13.783 : 475 milreis; dans ce budget s'équilibraient enfin recettes et dépenses, tous les services et toutes les charges étant satisfaits.

Pourtant l'Etat de Sao Paulo a toujours régulièrement fait face au service de sa dette et a fait preuve de remarquable solidité financière. Pour cela de sévères économies ont été réalisées, tous crédits supplémentaires ont été évités, des modifications

ont été apportées dans le tarif et la répartition des impôts. Dans le but de ne pas frapper de charges exagérées les planteurs paulistes, les taxes perçues sur le café n'ont atteint que 5, 9 % de la valeur de cette denrée, alors que le gouvernement a le droit de porter cet impôt à 9 %. Mesure qui n'a pas été sans avoir pour contre-partie une diminution des recettes budgétaires, mais qui fait honneur à la largeur des vues économiques du gouvernement.

MUNICIPALITE DE SAINT-PAUL. — La Municipalité de St-Paul avait émis en 1908 à Londres (London and Brazilian Bank) £ 750.000 obligations 6 %, garanties par le revenu général de la municipalité et une hypothèque sur les recettes de la taxe sur les professions, et devant être amorties définitivement en 1944. Elle a eu, d'autre part, recours au crédit nord-américain à deux reprises différentes en 1916 et 1919. L'emprunt 6 % 1919 de 8.500.000 dollars contracté à New York avec l'Equitable Trust, et qui doit être amorti définitivement en 1943, a été affecté partie au rachat de l'emprunt de 5 millions de dollars placé aux Etats-Unis en 1916, partie aux remboursements de deux petits emprunts intérieurs et à des améliorations édilitaires.

MUNICIPALITE DE SANTOS. — Santos, le grand port d'exportation de l'Etat de St-Paul, a placé sur le marché de Londres (London and Brazilian bank) en 1910 £ 1.000.000 (livres sterling) d'obligations 6 %, devant être définitivement amorties en 1961, et garanties par les revenus généraux de la municipalité, à l'exception des taxes sur les liqueurs alcooliques et le sel. La municipalité s'engageait à ne pas émettre à l'avenir d'autre emprunt ayant rang de priorité ou rang égal, jusqu'à ce que 50 % de l'emprunt fût amorti.

Les coupons du 30 avril 1915 au 31 octobre 1917 furent payés en coupons d'un funding 1915 7 % (banque Erlanger) de 177.289 £, garanti par l'impôt immobilier, et qui doit être définitivement amorti en 1933.

Etat de Minas Geraes

L'Etat de Minas Geraes, dont la superficie est de 593.810 km² et qui est un peu plus étendu que la France, vient au 5^e rang des Etats brésiliens en importance territoriale, mais c'est l'Etat qui compte la population la plus nombreuse (6millions 1/2 hab.).

C'est aussi l'Etat fédéré qui dispose des éléments de richesse les plus variés. Tant par sa situation géographique et par son climat que par la nature de son sol, il est également apte à l'agriculture, à l'élevage, aux exploitations forestières.

Son sous-sol, qui lui a valu le surnom d' « cœur d'or dans une poitrine de fer », lui permet de devenir le premier et le plus important centre métallurgique et minier du Brésil. Le fer et le manganèse s'y trouvent en quantités considérables. On y découvre aussi de l'or, du diamant, du plomb, du zinc, de l'étain, du mercure, du soufre, du quartz et des marbres. Mais l'exploitation minière est encore à l'état rudimentaire à cause de l'état de la législation minière et des difficultés de communication et de transport qui ont entravé jusqu'ici la mise en valeur de cette région particulièrement favorisée.

Le réseau ferré se développe, dépassant 6.800 km., dont la plus grande partie appartient au gouvernement fédéral.

Mais l'Etat est encore très mal outillé au point de vue bancaire, ne possédant que deux établissements brésiliens : le Crédito Real de Minas, et la Banque hypothécaire et agricole.

Le café constitue encore la principale richesse de Minas

Geraes qui a été d'ailleurs un des organisateurs de la valorisation de ce produit. Toutefois la production du café tend à diminuer depuis une dizaine d'années; et l'exportation de cette denrée ne représente plus que 35 % environ des exportations totales. Le gouvernement, comprenant les inconvénients de la monoculture, a fait de louables efforts pour accroître ses autres productions agricoles (tabac, riz, maïs et bétail). Les manufactures sont surtout représentées par des fabriques de tabac ainsi que par des filatures et tissages utilisant le coton récolté dans l'Etat.

La croissance continue des exportations est un signe évident de prospérité.

Total des exportations (en contos)

1913	222.131
1918	374.861
1921	524.544

Cet examen rapide de la situation économique se rattache directement à la question de la situation financière parce que, ainsi que nous l'avons déjà dit, c'est surtout en frappant l'exportation que le gouvernement se procure des ressources. Les droits d'exportation ont atteint 13.691 contos en 1915 (dont 8.445 pour le café) et 27.590 contos en 1923.

Cette taxe représente environ 42 % des revenus de l'Etat. Que le mouvement des exportations subisse un dommage quelconque, que le café en particulier, dont la production et le prix sont très instables, subisse une crise, si légère soit-elle, les finances de l'Etat s'en ressentent gravement.

C'est ce qui est arrivé en 1914 où les recettes budgétaires ont

subi un certain recul. Pour parer à un tel inconvénient, une modification du système d'impôts est à l'étude.

La situation de l'Etat de Minas Geraes n'est pas de celles qui peuvent susciter des inquiétudes.

Les exercices financiers présentent des recettes croissantes. De 14.541 contos en 1900 elles atteignent 31.762 contos en 1913 et 63.449 en 1923. A partir de 1915 les budgets présentent des excédents assez importants.

En 1923, la dette extérieure atteignait 82.935 contos et la dette intérieure environ 58.988 contos; au total, cette dette ne représente que 24 milreis par tête d'habitant (contre 147 pour Sao Paulo et 281 pour l'Amazonie).

Plusieurs emprunts extérieurs ont été émis en France et se négocient sur le marché officiel. Nous en donnons les caractéristiques principales sous forme de tableau.

L'Etat de Minas Geraes dont les budgets avaient accusé de constants déficits s'est vu en, 1915, par suite de la baisse du change et du resserrement des crédits, dans l'impossibilité de faire face au service de sa dette extérieure et a dû conclure un arrangement avec ses créanciers.

L'Etat a créé des obligations de consolidation 5 1/2 % de 250 francs, amortissables en 25 ans et destinées au règlement partiel des intérêts et amortissements en souffrance pendant 3 ans, du 1^{er} juillet 1915 inclus au 1^{er} juillet 1918 inclus. Les coupons échus et les titres amortis après le 1^{er} juillet 1915 ont été payés entièrement en obligations de consolidation. Ceux échus du 1^{er} juillet 1916 exclus au 1^{er} juillet 1917 inclus ont été payés 1/4 en espèces et 3/4 en titres de consolidation. Pour la troisième année le paiement a été effectué moitié en espèces et moitié en titres de consolidation. Les paiements effectués en

titres de consolidation ont été augmentés d'une bonification de 9 % environ en sus du montant nominal des coupons échus et des titres amortis.

Depuis cette époque, le service des trois emprunts et de l'emprunt de consolidation a été assuré sans interruption. Mentionnons que l'Etat n'a jamais assuré ce service qu'en francs papier, malgré le libellé de l'emprunt en francs or. La Chambre syndicale des agents de change a donc décidé de coter les titres 1910 et 1911 sous deux rubriques (1).

En somme, avec ses importantes richesses latentes, l'Etat de Minas possède des éléments pouvant justifier la confiance de ses créanciers. Sa mise en valeur ne pourra résulter que d'efforts prolongés, mais une amélioration immédiate de la situation pourrait être obtenue en même temps que par une surveillance plus étroite des dépenses et par une amélioration du système fiscal qui, nous l'avons dit, est à l'étude.

L'Etat de Minas a en outre garanti inconditionnellement l'emprunt de 1905 £ 225.000 de la Municipalité de Bello Horizonte (agents Bauer Marchal Paris) émis à Londres (B. Erlanger) pour £ 112.500, et à Amsterdam pour £ 112.500, au taux de 5 % type 97 %, rachetable en 28 ans au moyen d'un fonds d'amortissement, et garanti par les revenus de la municipalité.

L'Etat a dû en assurer le service du 30 septembre 1915 à septembre 1916 en coupons du funding de 1916 au taux de 50 francs pour 3 coupons d'une valeur totale de £ 1.16 sh. Le paiement en espèces a été repris ultérieurement.

(1) La première Chambre du Tribunal de la Seine vient (novembre 1925) de condamner par défaut l'Etat de Minas Geraes à effectuer le service de ses emprunts 1907, 1910 et 1913 sur la base de la valeur or.

EMPRUNTS	Montant de l'émission	Date d'amor- tissement	Mode d'amor- tissement	BUT	GARANTIE	Cote de l'obligation 500 en 1924
5 % or 1907 Paris (Bauer Marchal)	25 millions marché officiel	1948	au pair, ti- rages au sort ou rachat	Organisation du Crédit agricole et rachat des garan- ties allouées aux compagnies de chemins de fer	Ressources géné- rales de l'Etat avec priorité sur les emprunts postérieurs	Le plus haut 570 Le plus bas 405
4 % or 1910 Paris (Bauer Marchal)	120.000.000 marché officiel	1916-73	id.	1. Conversion des obligations 1897 2. Echange facul- tatif de l'emprunt 1927 et 1905 ville Bello Horizonte 3. Travaux publics	Subrogé aux garanties de l'emprunt 1707	Le plus haut 520 Le plus bas 325
4 1/2 % or 1911 Paris, dit des Municipalités (Bauer Marchal)	50.000.000 marché officiel	1917-74	id.	Travaux d'édili- té, eau, électricité	Ressources géné- rales de l'Etat et produit des reve- nus municipaux	Le plus haut 525 Le plus bas 320

NOTE. — Nous rappelons pour mémoire l'emprunt 5 0/0 de 65 millions de francs émis à Paris en 1897 par la banque de Paris et des Pays-Bas et définitivement amorti.

Etat d'Espirito Santo

L'Etat d'Espirito Santo qui forme le long du littoral, entre les Etats de Bahia et de Rio de Janeiro, une étroite bande de territoire, vient à un rang inférieur pour l'étendue de son territoire (44.684 km²) et le nombre de ses habitants (521.757 habitants). Il ne possède que 611 kilomètres de chemins de fer. Il n'est desservi que par deux banques : une banque anglaise, la London and River Plate Bank et une banque brésilienne, B. Hypothecario e agricolo que l'Etat a rachetée en 1919.

Bien que les terres de cet Etat se prêtent à des cultures variées, sa situation économique et financière reste subordonnée à un produit principal d'exportation, le café, dont les cours influencent presque exclusivement le budget où les droits d'exportation représentent l'énorme proportion de 80 % des recettes.

Cependant les exercices financiers se présentent en général sous un jour favorable.

1923 : recettes	12.562 contos
dépenses	10.146 contos

La dette intérieure consolidée s'élevait en mai 1925 à 6.765 contos.

Cet état a eu recours au marché français en 1894, 1908 et 1919.

1° L'emprunt 5 % 1894 de 17.500.000 francs destiné à l'achèvement du chemin de fer Sud de l'Etat, remboursable en 30 ans de 1896 à 1928 est définitivement amorti.

2° L'emprunt 5 % de 30 millions de francs, en 60.000 obligations de 500 francs, a été émis en 1908, en vue de racheter l'emprunt précédent et la dette flottante, de convertir les apolices 6 % de la dette intérieure, d'étendre les voies de communication,

de développer la colonisation, de fonder des travaux d'assainissement et d'amélioration dans la ville de Victoria, ce qui constitue un grand nombre d'objets pour un emprunt relativement modeste. Cet emprunt était remboursable en 40 ans, de 1910 à 1949, par rachats ou tirages. Il était garanti : 1° par les taxes d'exportation sur lesquelles il doit jouir d'un droit privilégié après l'amortissement de l'emprunt 5 % 1894. 2° par tous les autres revenus ordinaires et extraordinaires de l'Etat au rang de priorité sur tout autre emprunt postérieur, tant intérieur qu'extérieur. D'après une convention entre l'Etat d'Espirito Santo et la Société Auxiliaire de Crédit, cette dernière achetait ferme les obligations nouvelles pour 14.584.338 francs et garantissait le rachat des anciennes qu'elle devait effectuer.

La dépréciation du café et celle de la devise brésilienne ont, jusqu'en 1915, causé une série de déficits au point que l'Etat s'est trouvé embarrassé pour assurer le service de sa dette extérieure et ne paya pas les coupons d'octobre 1914.

Un règlement intervint pour le 5 % 1894 et le rachat de cet emprunt a été achevé par l'Etat, mais le règlement de l'emprunt de 1908 (amortissement et coupons) est resté en suspens. La situation de l'Etat a été aggravée par la faillite de la banque émettrice la « Société Auxiliaire de Crédit ».

Il a été fait par l'intermédiaire de l'Association nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières, le 6 avril 1923, des propositions de règlement (rachat des obligations avec coupon octobre 1914 et suivants attachés, au prix de 320 francs) qui ont été rejetées par les intéressés. En 1922 l'obligation de 500 francs cotait 400 francs au cours le plus haut et 243 francs au cours le plus bas.

Les obligataires français, attendant le paiement de leurs cou-

pons depuis plusieurs années, ont été justement alarmés par le message au congrès de 1921 du Président d'Espirito Santo, où celui-ci déclare qu'il a employé les fonds qui avaient été déposés en France pour le paiement des obligataires à des spéculations à la baisse du franc fructueuses pour le Trésor d'Etat.

Par un arrêt du 23 janvier 1924 (1) la Cour de Paris, statuant sur le cas Société Auxiliaire — Etat Espirito Santo, fondait le droit de l'Etat.

a) A produire à la faillite de la Société : 1° pour une créance de 8.413.500 francs, valeur de 16.827 obligations anciennes rachetées par lui ; 2° pour une créance de 510.000 francs, montant des intérêts indûment payés.

b) A revendiquer les 16.287 obligations de l'emprunt 1908 que la Société et son syndic détiennent indûment et qui ne doivent pas être comprises dans l'actif de la faillite.

D'après le message de mai 1925 du Président d'Espirito Santo au Parlement de cet Etat, il reste 32.000 titres de 500 francs à 5 % de l'emprunt 1908 en circulation, soit 16.000.500 francs. Le montant des intérêts échus et non payés depuis octobre 1914 s'élève à 8.800.275 francs.

L'Etat, suspendant le service de l'emprunt sous prétexte des irrégularités commises, a profité de la baisse des titres provoquée par sa carence financière pour effectuer à bon compte des rachats en Bourse de Paris. Le message précité examine même pour l'avenir le projet d'un emprunt intérieur en obligations 8 % destiné au rachat de ces titres et prévoit le prix limite au-delà duquel cette opération ingénieuse cesse d'être profitable.

L'Etat d'Espirito Santo figure également sur le marché en

(1) Gazette des Sociétés et de Droit financier (mai-juin 1924).

banque de Paris (Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud) pour un emprunt 1919 5 % de 24.460.800 francs destiné au rachat de la Banque hypothécaire et agricole. Cet emprunt, amortissable avant 1913, est garanti par les ressources de l'Etat et une hypothèque sur les droits de transmission des propriétés.

Etat de Rio de Janeiro

L'Etat de Rio de Janeiro a pour capitale Nichteroy et ne comprend par la ville de Rio de Janeiro qui forme le District fédéral. Cet état a une superficie de 42.404 km² et compte une population de 1.703.370 habitants, ce qui représente une densité de 37 habitants par km², la plus forte des Etats du Brésil.

Les principales productions de cet Etat sont le café et le sucre et les produits des industries telles que : salines, textiles, fabriques de phosphore et d'alcools.

La situation économique de l'Etat est satisfaisante bien que l'avilissement des cours du principal article d'exportation, le café, et les perturbations du change aient déterminé des déficits dans le budget et entravé la réalisation de grands travaux publics notamment ceux ayant trait aux communications.

Les gouvernements de MM. Nilo Peçana et R. Veiga ont fait de sérieux efforts pour développer la culture et l'élevage et créer de nouvelles industries, en même temps qu'ils réduisaient les taxes sur l'exportation qui entravent l'essor économique et constituent environ 60 % des ressources de l'Etat, la plus forte proportion après l'Etat d'Espirito Santo.

La situation financière se présente ainsi :

Dette extérieure 97.410 contos en 1922 au change de 10 d.

Dette intérieure 21.230 contos en 1922; ce qui fait ressortir une charge de 76 \$ milreis par habitant qui est inférieure à la moyenne générale des Etats du Brésil (81 \$).

Les budgets présentent d'assez gros déficits dans les années de crise 1914-15-1920-21. Les autres exercices financiers se soldent favorablement :

1923	recettes	32.266 contos
	dépenses	31.742 contos
	excédent	524 contos

L'Etat de Rio de Janeiro n'a émis qu'un seul emprunt extérieur en 1911 à Londres aux caractéristiques suivantes :

Emprunt	Montant	Date et mode d'amortissement		But	Garantie
1911 5 %. Londres (Boulton Brothers)	3.000.000 £	1965	par tirage, fonds d'amortissement de 1/2 %.	1. Remboursement de la dette municipale de Nichte-roy 2. Travaux de canalisation de la ville	Revenus généraux de l'Etat; taxe 2 1/2 % ad valorem sur le sucre et impôt sur la propriété

L'Etat s'engageait à ne pas contracter d'autre emprunt extérieur ou intérieur avant que la moitié de cet emprunt ne fût amortie.

Le service en a été effectué régulièrement jusqu'à ce jour.

CHAPITRE II

Les Démocraties rurales du Sud

(Parana, Santa Catharina, Rio Grande do Sul)

Etat de Parana

Le Parana a opposé une résistance plus prolongée que la plupart des autres Etats du Brésil à la crise de 1915.

Il ne vient qu'au 10^e rang pour la superficie (252.000 km²) et au 12^e rang pour le chiffre de sa population (560.000 habitants); mais c'est un des Etats qui, par leur latitude, conviennent le mieux à l'émigration européenne, et celui qui, avec Sao Paulo, a apporté le plus d'attention et de soins à la question de l'immigration. Les colons y sont en majorité polonais.

Le Parana possède d'immenses paturages qui conviennent bien à l'élevage, et des forêts étendues de pins araucarias qui ne sont encore qu'imparfaitement exploitées. Le maté constitue la presque totalité des exportations, et le Parana fournit environ les 8/10 du maté exporté par le Brésil.

Bien que l'Etat abondamment irrigué soit propre à recevoir toutes les cultures, l'agriculture n'y tient encore qu'une place médiocre. Les produits principaux sont le café, le coton et le riz. Il faut noter une tendance progressive dans l'exportation des cuirs et des bois. Les richesses du sous-sol sont encore mal connues, mais on aurait prospecté des gisements de houille et de pétrole et des gîtes métalliques (or, fer, cuivre, plomb).

L'industrie n'est guère représentée que par les usines de maté, quelques scieries, filatures et distilleries. Le commerce extérieur présente les chiffres suivants :

EN CONTOS

	<i>Exportations</i>	<i>Importations</i>
1913	32.376	16.397
1919	42.771	12.186
1922	51.527	13.435

soit un solde très favorable pour la balance commerciale.

Les voies de communication de l'Etat restent insuffisantes (381 kilomètres).

Enfin mentionnons la présence de deux banques anglaises (London and Brazilian Bank, London and River Plate bank) et d'une banque brésilienne (B. de Curityba).

Le Parana est parvenu à équilibrer ses budgets, tant bien que mal :

EN CONTOS

Années	Recettes	Dépenses
1913	5.432	8.527
1920	11.592	13.716
1923	12.247	12.247

Le fait que le Parana a pu régler ses créanciers extérieurs jusqu'en 1916 implique une certaine solidité dans sa situation financière.

Indépendamment des recettes des chemins de fer de l'Etat, les ressources proviennent en majeure partie des droits d'exportation (38 % des ressources totales en 1923), qui portent surtout sur le maté, et de l'impôt sur les patentes.

La dette extérieure de l'Etat de Parana est représentée à Paris par deux emprunts 5 % et un funding qui se traitent sur le marché en banque.

Voici les caractéristiques des emprunts 1905 et 1913 :

EMPRUNT	Montant émis	Date d'amortissement.	Mode d'amortissement ¹	BUT	GARANTIE
5 % or 1905 Paris Banque privée Lyon, Marseille Comptoir National d'Escompte de Paris	£ 800.000 ou 20.000.000 frs	1956	rachat ou tirages	1. Unifier la dette consolidée 2. Travaux de drainage	Droits d'exportation
5 %, 1913 (Banque privée coloniale, com- merciale Lyon, Marseille)	£ 2.200.000 ou 50.550.000 frs	1973	id.	1. Unifier la dette consolidée 2. Travaux publics	1. Impôt des patentes 2. Droits d'exportation laissés disponibles par l'emprunt 1905

Le Parana a conclu avec ses créanciers un arrangement pour le paiement des coupons échus à partir de 1916 sur les bases suivantes.

Pour l'emprunt de 1905, les deux coupons de 1916 sont réglés en titre de funding, ceux de 1917 payés pour 1/4 en espèces, 3/4 étant consolidés en funding, et ceux de 1918 pour moitié en espèces, l'autre moitié étant consolidée.

Pour l'emprunt de 1913, les deux coupons de 1916 et 1917 sont réglés en titres de funding et ceux de 1918 1/4 en espèces, 3/4 étant consolidés en funding.

Au cas où le change se fixerait à 14 d. pendant les six mois précédant l'échéance des coupons postérieurs au 1^{er} octobre 1917 le service en espèces serait porté en 1918 à 3/4 pour l'emprunt 1905.

Les titres du Funding, se montaient au total de 6.763.465 francs, divisé en obligations 6 %, d'un montant nominal de 252 fr. 50, amortissables par tirage au sort ou rachats en Bourse en 25 années à dater du 1^{er} octobre 1920.

Les garanties obtenues pour assurer le service du funding sont de trois sortes : 1° Excédent de l'impôt d'exportation provenant de l'obligation du paiement en or des droits sur le maté brut, et de l'élévation des taxes d'exportation sur le bétail, le café et le bois. 2° Après un délai de cinq années, produit de l'impôt foncier, de l'impôt sur les industries et professions et de l'impôt sur les spiritueux. 3° Excédent des gages spéciaux affectés aux emprunts 1905 et 1913.

Tous les droits et garanties stipulés en faveur des obligations 1905 et 1913 ont été maintenus.

Le service de ces emprunts a été affecté jusqu'à ce jour, mais en francs-papier alors que ces emprunts étaient libellés payables en monnaie anglaise.

En 1922 la dette extérieure s'élevait à.....	68.579 contos
la dette intérieure consolidée à.....	17.329 contos
la dette flottante à.....	5.000 contos

ce qui constitue une charge moyenne de 125 \$ par habitant. Le service de la dette a absorbé 3.625 contos en 1922.

En 1924 le 5 % or 1905 (obligation de 504 francs ou 20 £) cotait 750 francs au cours le plus haut et 355 francs au cours le plus bas; le 5 % 1913 (obligation de 504 francs) 500 francs et 250 francs; le funding or 1916 (obligation de 252 fr. 50) 138 francs et 67 francs.

Etat de Santa Catharina

Cet état situé sur l'océan entre le Parana au nord, la Répu-

blique Argentine à l'ouest, et au sud le Rio Grande do Sul, a une population de 757.000 habitants pour une superficie de 94.998 km², ce qui ne constitue pas une forte densité (8 habitants par km²).

De nombreux émigrants de tous pays, mais principalement d'Allemagne (Poméranie, Mecklembourg, Bade) et d'Italie y arrivent depuis 90 ans. Le nombre des immigrants d'origine germanique est évalué à 80.000 (le 1/10 de la population). Ils constituent des groupes très particularistes dont l'assimilation est difficile.

Les produits du sol sont le maté, le manioc, le maïs; le beurre, le riz, le tabac. On y exploite aussi les forêts de pins. L'élevage a réalisé des progrès satisfaisants, surtout celui des bovidés (614.200 têtes en 1922).

La valeur des exportations assez instable s'est élevée à 42.891 contos pour 1922 et 57.762 contos pour 1923.

Il faut noter une hausse appréciable des exportations de farine, manioc, haricot, riz et surtout du sucre (5 millions kg. en 1921, 7 millions kg. en 1923), du saindoux (8.500.000 kg. en 1923) et du café (776.000 kg. en 1923). 1/5 de cette exportation se fait vers l'étranger, consistant surtout en maté, bois café, cuirs.

L'Etat, qui fut longtemps un Etat principalement agricole, occupe aujourd'hui le 5^e rang parmi les Etats industriels du Brésil, avec 791 fabriques. Cette évolution ne peut aller qu'en s'accroissant étant donné le nombre croissant des facteurs de prospérité industrielle de l'Etat, au premier rang desquels il faut compter l'afflux de l'immigration allemande qui apporte avec elle une technique et une expérience acquises dans les usines du vieux monde.

La ligne de Sao Paulo-Rio Grande do Sul traverse l'Etat sur une longueur de 300 km. Une ligne exploitée sur un tronçon part du port de San Francisco vers l'intérieur. Une autre est exploitée dans le Sud-Est.

La situation financière et économique de cet Etat s'est beaucoup améliorée pendant ces dernières années.

Les recettes qui s'élevaient à 2.342 contos en 1913 ont atteint 7.698 contos en 1920 et 12.777 contos en 1923.

La Dette extérieure est représentée par les emprunts de 1909-1911 et 1919.

1° L'Etat émettait en 1909 un emprunt de £ 468.000 en 23.438 obligations 5 %, dont £ 150.000 en 12.500 obligations de 504 francs placées à Paris par la Banque suisse et française, une tranche à Londres par MM. Erlanger en 1910 et £ 100.000 par MM. Dunn, Fischer (Londres) en 1911; ces emprunts devaient être amortis en 1935 par tirages au sort et garantis par une première hypothèque sur la taxe d'exportation et l'impôt sur le capital.

L'obligation cotait à Paris (1924) 510 francs au cours le plus haut et 327 francs au cours le plus bas.

2° L'emprunt 6 % de 5 millions de dollars 1919 émis à New-York (Equitable Trust C°) qui doit être définitivement amorti en 1948 est destiné à des travaux publics. Il est garanti par le montant intégral de l'impôt sur les industries et professions et par les impôts sur l'exportation et le capital, déduction faite de la quantité prélevée pour la garantie des deux emprunts antérieurs. Le gouvernement a institué une Caisse spéciale pour le contrôle des opérations afférentes à cet emprunt.

En 1924 la dette extérieure s'élevait à :

Emprunt 1919 : \$ 505.000 dollars

» 1911 : £ 7.160 livres sterling

» 1909 : £ 10.576 livres sterling

la dette intérieure consolidée à 10.270 contos et la dette flottante à 2.694 contos.

L'Etat a toujours fait face au service de sa dette.

Etat de Rio Grande do Sul

Cet Etat est incontestablement l'un des plus prospères du Brésil. Il marque le trait d'union entre ce pays et les Républiques de la Plata.

Sa superficie est évaluée environ à 300.000 km² ce qui représente 28 fois le territoire de la Belgique, et sa population, de 2.433.400 habitants, compte d'importantes colonies étrangères : allemandes (300.000), italiennes et portugaises.

L'agriculture avec le blé, le riz, la canne à sucre, le maïs, la vigne, le maté, et l'élevage constituent les principales sources de richesse de cet Etat. Les cuirs et le tabac sont exportés en Europe. Les exportations se sont élevées à 233.072 contos en 1922, se répartissant ainsi : 158.099 vers les autres Etats et 74.927 vers l'Etranger, et les importations à 97.460 contos, ce qui constitue une solde favorable important de 135.612 contos.

Rio Grande do Sul était l'un des rares Etats brésiliens qui avait su résister à l'appât des emprunts extérieurs dont les conséquences ont compromis la situation financière de plusieurs unités de la Fédération.

Il se distingue par la bonne gestion de ses finances où, chose remarquable, la taxe sur l'exportation ne représente que 10 % des ressources.

Budget 1923 { Recettes 45.843 contos
Dépenses 38.143 contos

la dette consolidée intérieure s'élevait à 60.492 contos en 1923
et la dette flottante à 51.627 contos

Il s'est décidé à faire appel au crédit des Etats-Unis car il a senti la nécessité de favoriser son expansion économique en complétant et améliorant ses moyens de transports terrestres et maritimes, et il a contracté en 1921 un emprunt 8 % de 10 millions de dollars.

En outre l'Etat a donné sa garantie inconditionnelle à différents emprunts, contractés par les municipalités pour subvenir à des travaux édilitaires, tels que : à Londres l'emprunt 5 % or 1909, de 600.000 livres (481.972 £ en circulation 1923) de la Ville de Porto Alegre, et celui de 600.000 £ 5 % 1910 de la ville de Pelotas (527.707 £ en circulation 1923), et celui de 3.500.000 dollars 8 %, contracté aux Etats-Unis par Porto-Alegre en 1921.

CHAPITRE III

Les Etats producteurs de Cacao, Sucre et Coton

(Bahia, Pernambuco, Alagoas, Rio Grande do Norte)

I. — L'Etat de Bahia

L'Etat de Bahia d'une superficie (539.000 km²) légèrement inférieure à celle de la France, occupe à ce point de vue le septième rang parmi les Etats du Brésil. Après le Para c'est lui qui possède le plus long littoral. Après Minas Geraes et Sao Paulo c'est l'Etat le plus peuplé (3.600.000 habitants). Sa capitale Bahia ou Sao Salvador, qui a été la capitale du Brésil jusqu'en 1763, constitue un port naturel bien abrité au fond d'une baie immense, dont les travaux de constructions sont l'œuvre d'une compagnie française. C'est le centre commercial d'exportation des Etats de Bahia et de Sergipe ainsi que d'une partie de l'Etat de Minas Geraes. Les produits de cette vaste région sont drainés vers Bahia par la voie ferrée rejoignant le Rio San Francisco qui offre au trafic un réseau fluvial navigable de 3.000 kilomètres.

Après avoir occupé au Brésil une place de premier plan, l'Etat de Bahia a perdu peu à peu de son importance relative. S'il ne se développe qu'assez lentement, cela tient dans une grande mesure à ce que sa population, en majorité de race noire, est d'un tempérament apathique et fait preuve d'une grande indolence que favorise un climat tropical, chaud et humide.

L'Etat ne dépend pas d'un seul produit. Il exploite, en quel-

que sorte, toutes les cultures particulières des autres Etats. La canne à sucre était autrefois sa production principale, mais elle a été supplantée par le tabac, et surtout le cacao dont il est (avec une moyenne de 36.000 tonnes) un des principaux producteurs du monde. Cette culture rémunératrice et qui n'exige qu'une main d'œuvre insignifiante, le cacaoyer produisant pendant 50 ans sans exiger de soins ni d'engrais, a trouvé dans l'Etat de Bahia les conditions particulières de climat et de sol qu'elle exige, et qui ne sont présentées que par une surface assez restreinte du globe. Elle constitue donc une ressource importante pour le Trésor de l'Etat auquel elle paye un droit de sortie de 14 %.

On y cultive aussi le café, le coton et on retire des immenses forêts du caoutchouc, des fibres et des bois variés. L'élevage constitue également une ressource appréciable pour l'Etat. Signalons enfin l'existence de quelques gisements peu exploités d'or, de diamants et de maganèse. La valeur de l'exportation de l'Etat qui, depuis 1910, où elle atteignait à peine 67.300 contos(avait suivi une progression régulière pour réaliser 106.400 et 216.900 contos en 1916 et 1919, est retombée en 1921-22 respectivement à 145.400 et 133.900 contos.

Pour le quadriennat terminé en 1914, le pourcentage de l'Etat de Bahia sur l'exportation totale du Brésil était de 6.80 %; il a atteint 9 % pour 1920-24. Ces chiffres situent l'Etat de Bahia au troisième rang après Sao Paulo et Rio de Janeiro dans l'échelle des exportations. Bahia occupe d'autre part le quatrième rang comme exportateur de café (après Sao Paulo, Rio, et Minas Geraes) et comme exportateur de sucre (après Pernambuco, Alagoas, Sergipe et Rio de Janeiro).

L'industrie y est représentée par des manufactures de tabac, des raffineries et des filatures de coton.

Avec la variété de ses richesses naturelles, l'Etat de Bahia pourrait fortement accentuer son développement.

Il convient de mettre en évidence la disproportion existant entre sa capacité de production et ses moyens actuels d'expansion économique. Son territoire de 539.000 km². n'est guère desservi que par 1.800 km. de voies ferrées en trafic. La même insuffisance est à signaler pour la navigation fluviale et côtière.

Les exercices financiers présentent une série de déficits. En 1923 les recettes s'élevaient à 35.673 contos. En 1922, la dette extérieure s'élevait à 140.431 contos (au change de 10 d), et la dette intérieure consolidée à 46.452 contos, soit une charge moyenne assez peu élevée de 56 \$ par habitant.

On se trouve naturellement amené à conclure que les crises qui ont affecté les finances de l'Etat auraient pu être surmontées par une meilleure exploitation économique, à condition toutefois qu'elle soit secondée par une gestion sévère des finances publiques.

L'Etat de Bahia a été un des premiers Etats du Brésil à suspendre le service de sa dette dès les derniers mois de 1914.

Il a contracté 4 emprunts de 1888 à 1913 sur les marchés de Paris et de Londres, dont voici les caractéristiques :

EMPRUNTS	Montant émis	Date de l'amortissement.	Mode de l'amortissement.	BUT	GARANTIE
5 % 1888 Paris B. Paris et Pays-B.	20.000.000 ¹ marché officiel	1925	tirages ou rachats	Conversion de la dette flottante	Sans garantie spéciale
5 % or 1904 Londres	1.062.460 £	1954	id.	1. Remboursement de la dette flottante 2. Travaux publics	Droits d'exportation sur le café, tabac, cacao
5 % or 1910 Paris Crédit mobilier français	45.000.000 ¹ ou 1.800.000 £	1959	id.	Construction de chemins de fer et développement des transports	1. Privilège sur chemins de fer et lignes de navigation 2. Produits de divers droits d'exportation réserve faite de partie grevée par emprunt 1904
5 % 1913 Londres	1.000.000 £	1963	id.	1. Remboursement de la dette flottante 2. Travaux d'utilité publique	1. Revenus généraux 2. Hypothèque spéciale sur les impôts, les industries et professions et sur les transferts de propriétés

Les causes des embarras financiers dans lesquels a été jeté l'Etat de Bahia n'ont pas consisté seulement dans la baisse de la devise brésilienne et dans le resserrement des crédits résultant de la guerre. Des inondations ont ravagé l'Etat en 1914 l'obligeant à des dépenses importantes. Ces circonstances défavorables ont été d'autant plus difficiles à supporter que la situation des finances de Bahia n'était pas saine.

Dans son message de 1912, M. Seabra s'était appliqué à faire

ressortir que l'Administration financière laissait fort à désirer : « Sous le régime de prorogation des budgets, disait-il, les revenus de l'Etat sont insuffisants et mal recouvrés, tandis que les dépenses publiques augmentent sans aucune proportion avec le rendement des impôts. Tout cela détermine des déficits constants, couverts seulement par des emprunts. Les emprunts, qui devraient servir à l'amélioration économique de l'Etat, sont forcément en quasi-totalité détournés de leur destination pour le paiement des dépenses ordinaires de l'Etat et d'une portion de la dette flottante. »

Dans l'impossibilité de faire face au service de sa dette, l'Etat de Bahia a conclu avec ses créanciers un arrangement en janvier 1916. L'amortissement et le paiement des coupons en espèces étaient suspendus pour 3 ans à compter de décembre 1914. Durant cette période les coupons devaient être réglés par la remise d'obligations d'un funding or 5 % sur la base de 120 francs de funding pour 100 francs de coupons.

Ce funding a été émis sur le marché de Londres pour un montant autorisé de £ 800.000 et effectivement émis de £ 701.140-5 %.

Aux termes d'un nouvel arrangement intervenu en 1918, le règlement des coupons échéant du 1^{er} décembre 1917 au 1^{er} juillet 1920 inclus devait s'effectuer partie en espèces et partie en bons du trésor 6 % émis sur le marché britannique à concurrence d'un montant total de £ 355.000 qui est encore en circulation. L'amortissement était suspendu pendant les mêmes délais.

Le service des quatre emprunts et des deux emprunts funding est resté en souffrance depuis les échéances du deuxième semestre 1921.

Il restait alors en circulation :

francs :	8.294.500	5 % 1888
francs :	45.000.000	5 % or 1910
£	975.180	5 % or 1904
£	975.980	5 % or 1913
£	556.940	funding 1913
£	355.000	funding 1918

A la suite des négociations engagées dans le courant de l'année 1923, avec le concours de l'Association nationale des Porteurs de Valeurs mobilières, un accord est intervenu pour la reprise graduelle du service de l'ensemble des emprunts extérieurs de l'Etat de Bahia, sur les bases indiquées ci-dessous.

Le gouvernement de l'Etat de Bahia, par accord avec l'Ethelburga Syndicate Ltd de Londres, a accepté, pendant une période de 4 années (à dater d'octobre 1923), de déposer chaque mois, à Bahia, la somme de 500 contos, dont un quart sera affecté au paiement d'intérêts des emprunts 1888 et 1910 placés en France, et les 3/4 pour le paiement d'intérêts des emprunts 1904, 1913, 1915, 1918 (Bons du Trésor) placés en Grande Bretagne.

Ces sommes seront appliquées à chaque emprunt, au prorata, pour le montant nominal restant en circulation.

Les coupons seront payés de temps à autre, dès que le montant des sommes déposées auprès des établissements de banque respectivement chargés du service sera suffisant pour payer un coupon.

En paiement de tous coupons échus et restant impayés à la date du 1^{er} janvier 1928, le gouvernement de l'Etat de Bahia délivrera aux porteurs une obligation « funding » d'un montant correspondant à leur valeur nominale.

Tous amortissements sont différés jusqu'au 1^{er} janvier 1928

Municipalité de Bahia

EMPRUNTS	EMISSION	Date d'amortis- sement	Mode d'amortissement	BUT	GARANTIE	OBSERVATIONS
5 % or 1905 Pa- ris, Union Parisienne	25.000 000 ' marché officiel	1940	Au pair par ti- rages au sort semestriels	Travaux d'adduction d'eau	Taxes d'égoût, eaux et mar- chés. Encaissement confié à la ban- que Union Pa- risienne	Coupons de 1915 à 1917, échange con- tre des obligations de consolidation. Coupons 1918-19-20, payables 1/3 en es- pèces et 2/3 en bons de consolida- tion au taux de 127 pour cent.
5 % or 1912 Paris	27.500.000 ' marché en banque	1963	Au pair par ti- rage au sort annuel et ra- chat en bourse	Remboursem' de partie de la dette intérieur et travaux d'édilité	Produit des taxes fonciè- res, et 1 ^{re} hypo- thèque sur im- pôt des patentes	Coupons restés im- payés depuis le 1 ^{er} août 1917.
5 % or 1912 Londres	£ 16.000	id.	id.	id.	id.	id.

L'obligation de 500 francs 1905 cotait en 1924 315 frs et 248 frs aux cours le plus bas et le plus haut

1912 — — 148 frs et 80,25 frs — —

date à laquelle l'Etat reprendra le service normal de sa dette extérieure.

Municipalité de Bahia

La municipalité de Bahia a émis deux emprunts 1905 et 1912 dont notre tableau donne les caractéristiques.

La Municipalité dut suspendre le service de ces emprunts et contracta en 1916 un emprunt funding 5 % de £ 840.000. Le service de l'emprunt 1905 et du funding est en souffrance depuis février 1921.

Banque hypothécaire et agricole de l'Etat de Bahia

L'Etat de Bahia a donné sa garantie inconditionnelle à l'emprunt 5 % or de 9 millions de francs, émis à Paris par la Banque hypothécaire et agricole de l'Etat de Bahia.

Le service de cet emprunt est en suspens depuis avril 1920.

Etat de Pernambuco

L'Etat de Pernambuco est l'un des plus petits du Brésil. Sa superficie n'atteint que 99.254 km² (moins de 1/5 de celle de la France), mais sa population s'est accrue rapidement atteignant environ 2.387.000 habitants et il se classe pour sa densité (22 habitants par km²) au même rang que l'Etat de Sao Paulo.

Le sol fertile se prête à des cultures variées, mais, en fait, le principal élément du commerce extérieur est la canne à sucre. L'Etat fournit 48 % environ du sucre produit par le Brésil. L'exportation du sucre représente pour l'Etat plus de 70 % de ses exportations totales en valeur.

L'Etat produit également du café, du tabac, du coton et des céréales. Enfin l'élevage y présente une certaine importance et

l'exportation des peaux occupe une place appréciable dans le commerce extérieur.

Le sous-sol n'a été qu'incomplètement prospecté. Il paraît recéler d'importantes richesses minières, dont l'insuffisance de capitaux et de moyens de communication ont empêché jusqu'ici l'exploitation. L'Etat est en effet assez mal pourvu en ce qui concerne les voies ferrées (823 km.). En fait la principale ligne de chemin de fer est celle du Great Western Railway qui dessert la région côtière.

L'industrie est surtout représentée par des sucreries et distilleries, quelques tanneries et minoteries.

Le commerce extérieur s'effectue principalement par le Port de Pernambuco (ou Recife) qui, récemment amélioré par une compagnie française, constitue une escale des lignes transatlantiques, et un des ports les plus actifs du Brésil (mouvement de 2.005.725 tonnes en 1921). C'est le débouché de l'immense hinterland formé par les quatre Etats de Rio Grande do Norte, Parahyba, Alagoas et Pernambuco.

Le budget de l'Etat de Pernambuco s'est accru dans des proportions importantes, quoique moins rapidement que ceux de certains autres Etats fédérés brésiliens tels que Sao Paulo, Minas Geraes, Bahia. Les recettes qui atteignaient 10.925 contos en 1910 se sont élevées à 17.369 contos en 1917 et 28.201 contos en 1923.

Comme ceux des autres Etats brésiliens, le budget est alimenté dans une large mesure par le produit des droits d'exportation. Toutefois il y a lieu de remarquer que la contribution proportionnelle de ces droits aux recettes budgétaires totales est moins élevée que dans la plupart des autres Etats. Elle est de 30 %, alors que, nous l'avons vu, la proportion correspondante atteint

50 %, 60 % et plus dans certains Etats. Les droits de sortie sur le sucre représentent environ 65 % des droits d'exportation et ceux sur le coton 30 %.

Certes le budget de l'Etat de Pernambuco est loin d'être à l'abri des crises commerciales, mais la structure en paraît cependant moins imparfaite que celle des budgets de la plupart des autres Etats. Cela est confirmé par la stabilité relative et l'accroissement régulier des ressources publiques ordinaires depuis une quinzaine d'années. Malheureusement la progression des dépenses tant ordinaires qu'extraordinaires n'en a pas été moins rapide.

Pour combler des déficits réguliers, l'Etat de Pernambuco a dû recourir au crédit. La dette extérieure de l'Etat de Pernambuco se compose de deux emprunts dont voici les caractéristiques :

EMPRUNTS	Montant émis	Date d'amortissement.	Mode d'amortissement	Destination	GARANTIE
5 %, or 1905 Bruxelles, Paris (Société Marseillaise)	1.000.000' marché en banque	1942	Tirages au sort ou achats en Bourse	1. Consolida- tion de la dette flot- tante. 2. Travaux publics	Hypothèque de 1 ^{er} rang sur droit d'exporta- tion.
5 %, or 1909 Paris (Banque privée, Lyon, Mar- seillaise)	1.500 000'	1946	id.	1. Consolida- tion dette inté- rieure. 2. Travaux publics de la ville de Pernambuco	1. Impôt des patentes. 2. Impôt fon- cier « decima urbana », 3. Revenu des égouts et cana- lisations de la ville

La crise brésilienne de 1912-13, prolongée et aggravée par la

crise mondiale de 1914, n'a que légèrement éprouvé cet Etat qui a fait ponctuellement le service de l'emprunt 5 % 1909 ; celui de l'emprunt 5 % 1905 a été interrompu, les fonds encaissés par la Caisse générale des Reports à Bruxelles, agent financier de l'Etat de Pernambuco, ayant été bloqué par suite de l'occupation allemande.

Depuis la fin de juillet 1915 la Société marseillaise, chargée par la London and Brazilian Bank de reprendre le service de l'emprunt, a mis en paiement les coupons en retard.

Il faut signaler que les coupons du 5 % 1905 sont payés en monnaie anglaise alors que ceux du 5 % 1909 ne sont payés qu'en francs papier, bien que libellés en livres et francs or. L'Etat a continué cependant à verser une annuité de £ 90.000 pour le service de cet emprunt 1909, ce qui a permis d'en hâter l'amortissement par rachat sur le marché au-dessous du pair.

L'obligation 500 fr. 1905 a coté en 1924 1.250 fr. au cours le plus haut et 685 fr. au cours le plus bas.

L'obligation 500 fr. 1909 a coté en 1924 702 fr. et 443 fr.

Enfin l'Etat de Pernambuco a garanti inconditionnellement l'emprunt de 5 % £ 400.000 (Londres, Dunn Fischer) 1910 émis par la Municipalité de Pernambuco (ou Recife) auquel celle-ci a affecté en première hypothèque le revenu de la taxe sur les marchés de Sao José et Boa Vista et des abattoirs de Cabanga et Arrayal.

L'emprunt doit être amorti en 1960 au moyen d'un fonds d'amortissement de 1/2 %.

Etat d'Alagoas

Le cas de l'emprunt de l'Alagoas n'est pas assimilable à celui des emprunts brésiliens restés en souffrance dont nous nous

sommes occupés jusqu'ici. Une situation financière peu brillante aggravée par la crise du change, le resserrement des crédits, la baisse du cours de certains produits essentiels pour l'économie du Brésil, telle est la cause générale de l'inexécution des obligations contractées.

Avec l'Etat d'Alagoas le motif essentiel de la cessation des paiements est autre, ou tout au moins apparaît autre. Ce n'est pas que cet Etat ait pu échapper au malaise financier dont souffre le Brésil. Mais c'est sous le prétexte de malversations dont il a été victime qu'il n'effectue pas le service d'une partie de sa dette extérieure.

L'Etat d'Alagoas, qui pendant longtemps n'a été qu'une dépendance de Pernambuco, est un des plus petits du Brésil. A ce point de vue il vient au 17^e rang, il équivaut à peu près à la Belgique (28.571 km²).

Par contre pour le nombre de ses habitants, qui serait d'environ 1.049.000, il vient au huitième rang. Sa population, qui est une des plus denses de l'Union, est aussi une des plus mêlées; elle semble composée en majorité de métis issus de croisement de blancs et d'Indiens; elle se montre généralement énergique et laborieuse.

Les principales productions sont le sucre, le coton, le riz, le caoutchouc, le tabac, les cuirs et les bois. Le bassin de Sao Francisco contient des richesses végétales et minérales encore peu connues et peu exploitées.

La situation économique paraît satisfaisante. Il faut en voir une preuve dans l'augmentation constante du rendement des impôts fédéraux de consommation (405 contos en 1914, 3.250 contos en 1923). L'Etat d'Alagoas vient au 6^e rang de tous les Etats de l'Union pour le rendement général des impôts fédéraux.

Le sucre reste le principal produit de l'Etat, mais la culture du coton se développe, et il existe déjà neuf fabriques de tissus.

En 1923 les recettes ont atteint 7.619 contos, et les dépenses 6.730 contos. Les principales sources de recettes ont été l'impôt sur l'exportation du sucre (3.034 contos) et des tissus de coton (897 contos).

La dette intérieure consolidée de l'Etat atteignait seulement 973 contos en 1922.

Quant à la dette extérieure, qui, théoriquement, a été créée par une loi d'octobre 1905 au montant de 12.500.000 fr. en 25.000 obligations de 500 fr., elle atteint en fait un chiffre inconnu, et elle a une histoire compliquée et obscure.

Voici d'abord quelles sont les caractéristiques de cette dette (1). Elle avait pour objet : 1° le remboursement de la dette intérieure s'élevant en 1906 à 665 contos, soit 1.100.000 fr. environ au change de 16 d. 2° l'exécution de travaux publics, notamment le développement et l'amélioration des voies de communication et la subvention de diverses fabriques.

Remarquons à ce propos combien sont vagues et indéterminés les buts de certaines émissions sud-américaines. Il ne s'agit pas de projets précis, de devis sérieusement étudiés, mais de programmes plus ou moins lâches et élastiques. L'emprunt ne correspond pas toujours à une estimation de dépenses soigneusement établie. Il est appelé à former, en quelque sorte, une caisse de réserve dans laquelle on puisera selon les besoins et les circonstances. Il peut être ainsi aisément détourné de son objet avec des administrations insuffisamment ordonnées et sévères.

Cet emprunt dont le taux d'intérêt a été fixé à 5 % a été sti-

(1) Cf. *Information*, 7 mars 1917.

pulé amortissable en 50 ans à partir de 1909 par rachats ou tirages.

Il est garanti par les revenus généraux de l'Etat et de façon spéciale par les droits d'exportation. L'Etat s'est engagé à ne créer aucun emprunt qui puisse le primer ou même être gagé sur le même rang.

S'il est facile de décréter un emprunt, il peut être plus difficile de l'émettre. L'Etat d'Alagoas en a fait la pénible expérience. Il ne semble pas avoir choisi un négociateur suffisamment autorisé et susceptible d'aboutir à des résultats sérieux.

Sur les 12.500.000 fr. à placer, cet intermédiaire réussit à faire accepter une tranche de 5 millions par une banque n'offrant que de médiocres garanties, le Crédit Départemental. Si l'établissement ne prit ainsi qu'un engagement restreint, l'émission n'en a pas moins porté sur la totalité de l'emprunt, à s'en référer aux notices publiées à l'époque.

Le Crédit départemental qui avait pris les cinq millions de francs d'obligations à sa charge à 80 %, s'était engagé à payer la somme ainsi due aux quatre versements échelonnés du 15 décembre 1906 au 15 juin 1907. Trois versements seulement auraient été effectués. Le quatrième restant en suspens, le gouvernement d'Alagoas envoya à Paris M. Wanderley de Mendonça, sous-secrétaire d'Etat à l'intérieur, pour poursuivre le remboursement du reliquat de la créance, et pour s'occuper d'une façon générale du placement de l'emprunt, dont la première tranche de 5 millions n'avait pas pu, semble-t-il, être elle-même entièrement écoulée.

Quels furent les résultats de la première partie de cette mission ? En tout cas, le Crédit départemental fut déclaré en faillite

en juin 1909. En ce qui concerne le solde de l'emprunt, une émission de 200.000 livres sterling, soit 5 millions de francs, eut lieu à Londres en mars 1909, à 85 %, par les soins de la maison Tomkinson Brunton and C°.

La délégation de M. de Mendonça se prolongea singulièrement. Elle ne prit fin qu'en 1914 par sa fuite, et une perquisition dans ses bureaux qui eut lieu en juin de la même année. Pour alimenter ses spéculations de Bourses et ses dépenses personnelles, le sous-secrétaire d'Etat n'avait pas seulement confondu, pourrait-on dire, la bourse de l'Etat avec la sienne; il avait encore créé des obligations en double série, et émis, à son profit, plus que les 25.000 titres autorisés.

Devant l'impossibilité de distinguer les titres valides des titres indûment émis, le gouvernement d'Alagoas décida de suspendre le service de la dette, en attendant que la situation fût éclaircie. Le coupon de juillet 1914 est ainsi resté en souffrance, et il en a été de même de tous ceux qui sont échus depuis, les paiements n'ayant pas été repris. Toutefois cette mesure suspensive n'a été adoptée qu'à l'égard de la portion française de l'emprunt. Comme la tranche anglaise n'avait pas donné lieu aux mêmes abus, le service a continué à en être fait d'une façon à peu près régulière.

Le gouvernement d'Alagoas ne semble pas avoir accompli tout l'effort nécessaire pour faire avancer l'instruction de l'affaire Wanderley de Mendonça. Pour arriver à connaître le nombre de titres en circulation il pouvait par exemple charger une banque de recueillir en dépôt les obligations émises en France en faisant toute la publicité nécessaire à cet effet. Pour manifester sa bonne volonté, il pouvait d'autre part, consigner, à chaque échéance, dans un établissement français, la somme exigée par le

service de la tranche française, en attendant qu'une décision définitive fût prise au sujet des paiements.

Mais les luttes politiques semblent avoir dangereusement absorbé l'activité des dirigeants de l'Etat de l'Alagoas.

Ainsi, ce n'est pas sans raison que l'emprunt était rayé le 15 octobre 1913 de la cote officielle du Syndicat des banquiers, à laquelle il avait été admis le 6 octobre 1906.

Etat de Rio Grande do Norte

L'Etat de Rio Grande do Norte a une superficie peu étendue de 52.411 km² et une population de 601.930 habitants.

Il possède une situation géographique favorisée et ses ressources sont assez variées, exploitation de vastes salines, élevage du bétail, culture de la canne à sucre, du caoutchouc et du coton; son sous-sol contient des gisements d'or, de soufre et de manganèse.

Cet état a émis en 1910, à Paris, un emprunt de £ 350.000 ou 8.750.000 francs en 17.500 obligations de 500 fr. 5 % remboursables en 37 ans à partir de 1914.

Cet emprunt était destiné à l'exécution de divers travaux publics (égouts et navigation fluviale). La dette intérieure, qui était en 1900 de plus de 2.000 contos, ne figurait plus en 1922 que pour 1.263 contos.

L'emprunt est garanti, par privilège sur tous les emprunts à venir, par la totalité des ressources de l'Etat qui affecte en outre comme garanties spéciales :

1° L'impôt sur l'exportation du sel, lequel est affermé jusqu'en 1914 pour une somme annuelle de 300 contos à la Compagnie Commercio et Navagação.

2° Les taxes à créer sur les travaux à effectuer avec les fonds provenant du dit emprunt et notamment les taxes d'égout et les redevances de la navigation fluviale.

L'Etat s'est engagé à verser semestriellement dans les caisses de la London and Brazilian Bank, au Brésil, le montant du revenu de l'impôt du sel avec affectation au paiement des coupons et de l'amortissement.

Le service de l'emprunt a toujours été régulièrement effectué.

L'obligation 500 fr. à coté en 1924, 510 fr. au cours le plus haut et 327 fr. au cours le plus bas.

CHAPITRE IV

La région du Caoutchouc

(Amazone, Para, Ceara, Maranhao)

L'Etat de l'Amazone

L'Etat de l'Amazone est le plus vaste des Etats du Brésil; sa superficie est de 1.894.724 km², plus de 3 fois 1/2 l'étendue territoriale de la France.

C'est un des quatre Etats du Brésil (Amazone, Matto Grosso, Goyaz, Minas Geraes) qui n'ont pas accès sur l'Océan. Il occupe la partie centrale de l'immense bassin de l'Amazone, et les principaux affluents de ce fleuve, le plus grand du monde par son débit : le Madeira, le Rio Negro, le Rio Jurua, le Rio Japura, etc., arrosent ses terres basses au climat excessivement humide et assez insalubre.

Par contre l'Amazone est l'Etat le moins peuplé du Brésil, ne comptant que 8.387.000 habitants, soit la densité extrêmement faible de 0,2 habitants par km².

Nous avons vu (1) comment après une ère de grande prospérité due à l'exploitation du caoutchouc des forêts amazoniennes, « l'ouro preto », l'or noir, la dépréciation de ce produit avait ruiné le commerce amazonien et réduit le Trésor aux dernières extrémités. Les ressources budgétaires, en effet, pro-

(1) P. 67 et suivantes.

venaient en majeure partie des droits d'exportation ad valorem (le caoutchouc payant 20 % sans compter une taxe additionnelle de 20 % sur la valeur spécifique de l'impôt d'exportation).

La production du caoutchouc amazonien (qui représentait alors environ 30 % de la production totale du Brésil) déclina rapidement. Le tableau suivant montre cette décroissance ainsi que sa répercussion sur le budget.

EXPLOITATION DU CAOUTCHOUC 1910-1914			BUDGET		
Années	Exploitation (kilos)	Valeur (francs)	Recettes	Dépenses	Excédent déficit
en millions de francs					
1910.....	9.880.000	142 870.000	30	29	+ 1
1911.....	8.765.000	97.850.000	26	30	— 4
1912.....	10.756.000	93.760.000	20	30	— 10
1913.....	8.264.000	54.170.000	16	22	— 6
1914.....	8.468.000	45 510.000	10	19	— 9

La situation se présentait insoluble, une production rémunératrice du caoutchouc nécessitant l'abaissement des droits d'exportation, et cette réduction mettant le budget en déficit.

Le déséquilibre financier fut aggravé par le poids de la dette contractée pendant la période de prospérité.

La dette extérieure, constituée par l'emprunt 5 % 1906, se montait à 84 millions de francs. Cet emprunt était destiné pour une partie au remboursement : 1° des emprunts intérieurs des 26 janvier et septembre 1901; 2° de la dette extérieure, emprunt de New-York; 3° de la dette flottante; et pour une autre partie à l'achèvement de certains travaux en cours. La totalité de la dette publique se trouvait donc résumée par les 84 millions de ce dernier emprunt. Si l'on tient compte que l'Etat de l'Amazonie était peuplé de 250.000 habitants, la charge qui en résulte par

tête ressort à environ 340 fr., charge assez lourde et comparable à l'époque à celle du sujet allemand (344 fr.).

L'emprunt avait comme garantie : 1° le produit de l'impôt des patentes ; 2° le produit de l'impôt sur le caoutchouc ; 3° le produit de l'affermage ou de l'exploitation des tramways et de la lumière électrique de Manaos.

Il faut remarquer que l'Etat avait dû laisser à la Société Marseillaise une somme de 4.200.000 fr. à titre de provision pour le paiement des coupons d'une année d'avance, somme non productive d'intérêts. Et comme d'autre part il avait dû subir des frais d'émission fort élevés, il aboutissait en réalité à un résultat négatif au point de vue de l'assainissement de ses finances.

En 1914, l'Etat de l'Amazone envoya un délégué à Paris pour y négocier un emprunt et pour tâcher d'obtenir de la Société marseillaise quelques adoucissements aux conditions de son emprunt de 1906. La guerre interrompit les négociations à peine commencées, et, en novembre 1914, le gouvernement de l'Amazone dut annoncer que le paiement des coupons était différé.

La Société marseillaise, qui détenait dans ses Caisses la garantie d'une annuité de l'emprunt, se refusa à prélever sur ce dépôt les sommes nécessaires au paiement de ce coupon ainsi que des suivants. L'argument derrière lequel elle se retrancha était que, d'après les clauses du contrat d'emprunt, cette garantie était uniquement destinée à parfaire le montant du service de l'emprunt et non à le couvrir intégralement. Cette interprétation fut très discutée jusqu'à ce que l'Etat de l'Amazone annonçât son intention délibérée de suspendre pendant cinq ans le paiement de ses coupons et pendant dix ans l'amortissement des obligations, à dater du 1^{er} novembre 1915.

En échange d'une valeur nominale de 100 francs de coupons échus non payés, les porteurs devaient recevoir pour 100 francs d'obligations nouvelles de consolidation 5 % 1915. Les obligations de consolidation ainsi délivrées devaient être au porteur, en coupures de 250 francs, abonnées au timbre; leur intérêt de 6 fr. 25 par trimestre (1^{er} mai, 1^{er} novembre) devait être payé par le Crédit français. Enfin elles devaient être l'objet d'un amortissement cumulatif d'1/2 % par an à partir du 1^{er} novembre 1925. Tel est le funding de l'Amazone. Il convient d'ajouter que les intérêts et l'amortissement étaient garantis : 1° par le produit des taxes sur le tabac et l'alcool; 2° à titre complémentaire, par un prélèvement sur les droits d'exportation. L'opération cependant n'englobait pas les coupons impayés de novembre 1914 et mai 1915 que la Société marseillaise s'est décidée à payer avec estampillage des titres.

En novembre 1918 l'Etat d'Amazone dut suspendre de nouveau le service de sa dette extérieure.

En 1919 quelques obligataires français impatients de voir payer leurs coupons espérèrent pouvoir effectuer une saisie judiciaire sur les bateaux ex-allemands affrétés par le gouvernement français au gouvernement brésilien, et dont la remise au Brésil devait avoir prochainement lieu.

Une opération de cette nature ne pouvait être envisagée par le gouvernement français qui s'était engagé à rendre au gouvernement fédéral les navires ex-allemands affrétés par lui en 1917. D'ailleurs la suggestion des obligataires de l'Amazone de faire effectuer une saisie judiciaire sur des biens appartenant au gouvernement fédéral brésilien, en garantie du paiement d'une dette à laquelle ce gouvernement est entièrement étranger, prouverait qu'ils ont été conseillés par des gens ignorant la loi

française et la constitution brésilienne. Si d'une part les tribunaux français ne peuvent pas prononcer valablement la saisie des navires appartenant à un gouvernement étranger, d'autre part, des biens appartenant au gouvernement fédéral brésilien ne pourraient en aucun cas être retenus, sans son consentement, comme gage de la dette d'un Etat fédéré.

En 1921 les créanciers français de l'Etat d'Amazone firent une démarche auprès du Conseil de la Société des Nations en vue de saisir de leurs réclamations la commission financière, qui a résolu de ne pas accueillir des démarches de ce genre, tant qu'elles seraient issues de source privée.

Le Congrès de l'Union Brésilienne, devant les appels de détresse de l'Amazone, vota cependant, en 1921, une disposition annexée au budget de l'Union, autorisant le pouvoir exécutif à prêter 15.000 contos (environ 25 millions de francs) à l'Etat de l'Amazone ainsi qu'à l'Etat de Para. Ce dernier a reçu le subside prévu, mais l'autorisation législative en ce qui concerne l'Etat de l'Amazone a été laissée sans effet par le Président de la République, M. Epitacio Pessoa, et son successeur, sous prétexte que le gouvernement de l'Amazone n'avait pas leur confiance.

D'autre part, l'Union avait voté une autorisation au président de conclure un accord avec l'Amazone au sujet du territoire de l'Acre, conquis par l'Union sur la Bolivie (traité de Pétropolis 1903), et qu'elle a conservé comme territoire fédéral, malgré les revendications de l'Etat amazonien. L'Amazone considère en effet l'Acre comme lui revenant légitimement, non seulement parce qu'il est le prolongement géographique de son sol, mais parce que c'est grâce au concours de ses armes contre la Bolivie que le Brésil a pu le conquérir. L'Etat de l'Amazone alla donc en instance devant la Cour Suprême fédérale pour obtenir sa

mise en possession de l'Acre et le Congrès autorisa le pouvoir exécutif fédéral à conclure une transaction avec l'Etat Amazonien.

Cette autorisation a été également laissée sans effet par le président E. Pessoa et son successeur.

Le gouvernement se tourna alors vers les Américains du Nord, et envoya à New-York le vice-président de la Chambre amazonienne pour négocier un emprunt.

L'opération ne pouvait être faite que dans des conditions très onéreuses, les financiers américains n'ignorant pas que cet Etat avait fait défaut à ses engagements en Europe, qu'il s'agissait d'ailleurs de racheter à l'aide de l'emprunt américain. Le gouvernement amazonien dut consentir à donner en hypothèque de vastes étendues de territoires.

Le gouvernement fédéral fit opposition à cette clause dangereuse pour l'intégrité du territoire national et l'emprunt ne put être conclu. Cela ne fut pas sans regret de la part de gros intérêts américains qui, pour affranchir leur industrie du caoutchouc des plantations anglaises d'Extrême-Orient, ont projeté de créer en Amazone des plantations qui leur assureront la matière première à bon compte.

Le Brésil n'ayant ni les capitaux, ni le personnel humain nécessaires pour mettre en valeur l'Amazone, le concours des Etats-Unis paraît à l'heure actuelle indispensable si l'on veut réaliser cette tâche. Les Nords-Américains y attachent une grande importance et une mission nord-américaine est allée, à la fin de 1923, examiner de près les conditions économiques de l'Amazone, d'accord avec le gouvernement fédéral.

Celui-ci ne pouvait donc rester plus longtemps indifférent au marasme économique de l'Etat de l'Amazone, à sa détresse

financière, à sa faillite, et à l'agitation politique locale qui complique cette situation. Et en 1924 l'intervention fédérale a été décrétée pour rétablir l'ordre politique et maintenir en vertu de l'article 6 la forme républicaine fédérative.

En 1924 la dette extérieure de l'Etat d'Amazonie s'élevait à 100.736.500 francs auxquels il convient d'ajouter 20.000.000 de francs d'intérêts échus et arriérés.

D'autre part la Municipalité de Manaus qui a contracté à Londres en 1906 un emprunt de 350.000 £ (livres sterling) 5 1/2 %, et dont elle a suspendu le service depuis novembre 1916, présentait une dette de 269.800 £ à laquelle il faut ajouter les coupons impayés.

La dette intérieure de l'Etat se présentait ainsi en 1924 :

Dette intérieure consolidée (capital et coupons

impayés)	39.174 contos
Dette intérieure (Banque du Brésil)	1.000 contos
Dette intérieure (fonctionnaires et fournisseurs)	26.843 contos

Le service de la dette consolidée exige annuellement 7.000 contos; or les recettes budgétaires pour 1924 ne s'élevaient qu'à 5.053 contos. De l'avis de financiers autorisés, il faudrait au moins 20 ans d'administration rigoureusement économe avant que l'Amazonie puisse faire face à ses engagements financiers (1).

Ce cas de l'Amazonie montre qu'il est des Etats fédérés dont

(1) La hausse progressive des prix du caoutchouc depuis 1925 semble cependant de nature à faciliter le relèvement économique et la restauration financière de l'Amazonie et du Para. Le premier trimestre de 1925 accuse, par rapport à 1921, une exportation de 50 % plus importante comme tonnage et d'une valeur cinq fois plus élevée.

l'autonomie financière constitue un véritable danger pour le crédit et la dignité du Brésil. Il révèle une des grandes faiblesses de la constitution qui n'a prévu, en son article 6, qu'un droit limité d'intervention fédérale pour sauvegarder les institutions républicaines et l'ordre constitutionnel.

Etat de Para

L'Etat de Para, avec une superficie de 1.362.966 km², vient au troisième rang des Etats brésiliens comme importance territoriale, mais ne vient guère qu'au huitième pour le chiffre de sa population (1.124.819 habitants).

Comme la plupart des Etats du Brésil, l'Etat de Para retire ses principales ressources des droits d'exportations perçus ad valorem, et, de même que l'Amazone, il vit essentiellement du caoutchouc. La grande baisse de prix subie par cet article au cours des années antérieures à la guerre l'a donc fortement atteint.

La valeur des exportations de caoutchouc de l'Etat, qui s'était élevée à 163.605 contos en 1910, est tombée à 50.975 contos en 1914 pour une quantité à peu près analogue, soit une diminution de plus des 2/3.

Se laissant abuser par une prospérité passagère l'administration de l'Etat s'était montrée prodigue. Elle résista tout d'abord tant bien que mal à l'insuffisance des recettes en recourant au crédit. Mais finalement elle fut jetée dans des embarras insurmontables par la baisse du change et par la guerre mondiale qui vint resserrer les crédits et troubler les échanges commerciaux.

Quand M. Eneas Martins prit le gouvernement de l'Etat en 1913, il se trouva en face d'un déficit de 22.747 contos légué par l'administration antérieure.

Ses efforts en vue d'une adaptation plus étroite des dépenses aux recettes présumées n'ont obtenu qu'un succès partiel.

Le gouvernement, pour encourager la production, réduisit les taxes sur l'exportation du caoutchouc successivement de 20 à 17 et 10 %. Il a stimulé d'autre part la culture du cacao et du coton par la réduction des tarifs de transports et la distribution de semences de cotonniers. Au temps de l'âge d'or du caoutchouc, le Para ne produisait presque aucun des articles nécessaires à l'alimentation de la population. Aujourd'hui il cultive les céréales sur une grande échelle, il exporte même de la farine pour les Etats voisins de Ceara, Parahyba et Maranhao : la noix de Para vient au premier rang des exportations, 6.684 contos en 1922 ; viennent ensuite le caoutchouc (5.707 contos 1922) et le cacao (2.645 contos). Les forêts, qui abondent dans l'Etat, pourront donner lieu à un commerce important de bois d'ébénisterie, de charpente, de construction, qui doivent trouver de gros débouchés en Europe.

Les transports à l'intérieur de l'Etat sont surtout effectués par voie d'eau, les chemins de fer n'ayant encore atteint qu'un développement insignifiant (381 km.).

La dette du Para se présentait ainsi en 1922 :

Dette extérieure	97.490 contos (au change de 10 d)
Dette intérieure	12.397 contos

soit une charge moyenne assez lourde de 141 \$ par habitant.

La dette extérieure du Para est représentée par les emprunts de 1901, 1907, 1910 et l'emprunt funding 1915 dont voici les caractéristiques.

EMPRUNTS	Montant émis	Date d'amortissem.	Mode d'amortissement	OBJET	GARANTIE
5 % or 1901 (Seligman brothers) Londres, Paris, Amsterdam, Rio de Janeiro	1.450.000 £	1952	Fonds d'amortissement, tirages ou rachats	1. Consolidation de la dette intérieure. 2. Achèvement du chemin de fer de Bragança	1. Revenus généraux de l'Etat. 2. Chemins de fer de l'Etat (190 k.) 2. Produit des eaux de la ville
5 %, 1907 (Seligman brothers) Londres	650.000 £	1924	Rachats	id.	1. Revenus généraux de l'Etat. 2. Hypothèque spéciale sur les taxes d'exportation déduction faite des £ 79.426 nécessaires pour le service de l'emprunt 1901
6 %, 1910 id.	400.000 £	1926		id.	id.

Des difficultés financières ont amené l'Etat à suspendre le service de sa dette en juillet 1915 et à conclure un arrangement avec les porteurs sur les bases suivantes :

L'amortissement est suspendu jusqu'au 1^{er} janvier 1919. En outre, les coupons échus ou à échoir du 1^{er} juillet 1915 au 1^{er} janvier 1919 inclus doivent être réglés par la remise d'un funding 5 %, au taux de 115 % pour l'emprunt 5 % 1904, de 110 % pour le 5 % 1907 et 105 % pour l'emprunt 5 % 1910. Le 5 % funding a été créé pour un montant de £ 1.070.000; indépendamment de l'objet ci-dessus, il a servi à payer le rachat de la concession et des biens de la Société des abattoirs de Para ainsi qu'à rembourser les bons du Trésor émis en 1913 par la Banque française.

Il est garanti par le produit des abattoirs, par 5 % des droits sur l'alcool et le tabac, ainsi que les revenus donnés en gage aux emprunts 1901, 1907 et 1910. Il est remboursable avant 1956.

Le service financier repris, conformément à l'arrangement de 1915, à partir du 1^{er} juillet 1919, a été suspendu de nouveau en juillet 1921, repris en 1922, suspendu à nouveau en juillet 1922 et repris le 13 mai 1924.

Ville de Para (Belem). — Il faut signaler également à la cote du marché en banque un emprunt, obligations 5 % or 1906, de la Ville de Para, d'un montant de £ 500.000, ou 15 millions de francs, garanti par une hypothèque spéciale sur le solde des revenus de la Ville de Para, après le service de l'emprunt de £ 1 million 1905 de cette ville, émis sur la place de Londres.

Enfin, un troisième emprunt a été émis par la ville de Para à Londres en 1912 d'un montant de £ 600.000 : le service de cet emprunt ne jouit que d'une troisième hypothèque sur les revenus ci-dessus.

Le service de l'emprunt a été suspendu et un funding est intervenu en 1915 de £ 723.120, 5 %. Les négociations ont été assez difficiles, en raison des engagements pris par la ville de Para, non seulement à l'égard de ses obligataires ordinaires mis encore à l'égard de la Société Municipality of Para Improvement Ltd qui avait elle-même émis des obligations.

Un arrangement a été conclu avec les porteurs d'obligations de cette Société, aux termes duquel la Municipalité a repris la concession qu'elle avait accordée à la M. P. I. Ltd, et a remis aux porteurs d'obligations £ 400.000 en obligations funding.

En 1919 la Municipalité contracta un nouvel arrangement avec ses débiteurs. Les coupons échéant le 1^{er} juillet 1919 de-

vaient être payés en Bons du Trésor de 10 ans 6 % 1910, émis pour £ 272.660. Quand aux coupons échéant du 1^{er} janvier 1920 au 1^{er} janvier 1922 inclus, ils devaient être payés 50 % en espèces et 50 % en Bons du Trésor.

En 1921 cependant le service de ces emprunts a dû à nouveau être suspendu.

Etat de Ceara

L'Etat de Ceara, dont la superficie est de 148.591 km², n'arrive qu'au 13^e rang pour l'étendue parmi les vingt Etats du Brésil. Mais il se tient au septième pour le chiffre de sa population qui est estimée à 1.400.000 habitants environ.

Périodiquement l'Etat de Ceara souffre de sécheresses très graves qui engendrent la famine, sont généralement suivies d'épidémies, et obligent un grand nombre de Cearenses à aller se réfugier, faute de nourriture, dans les Etats voisins, principalement dans le Para.

Malgré ces conditions défavorables, contre les effets desquelles les pouvoirs publics luttent tant bien que mal en établissant des réservoirs et en creusant des puits artésiens, l'Etat de Ceara fait preuve de vitalité et tire bien parti de ses ressources. Le coton y trouve des conditions favorables; on y cultive le café, le cacao, la canne à sucre, le tabac, le manioc, les céréales. L'élevage des bovins et des chèvres tient aussi une grande place dans l'activité des Cearenses. Enfin ceux-ci vont rechercher dans les forêts le caoutchouc et la cire de carnauba qui coule des feuilles d'un palmier.

Les habitants de l'Etat de Ceara ont la réputation d'être laborieux et tenaces; ils doivent peut-être leur qualité d'énergie

aux difficultés et aux luttes que leur impose le fléau périodique de la sécheresse. Ils fournissent leur concours pour la récolte du caoutchouc dans les Etats de l'Amazonie et de Para ; les économies qu'ils rapportent de ce travail extérieur contribuent à la prospérité de l'Etat.

Les exportations totales ont progressé de 11.698 contos en 1910 à 13.180 en 1914 et 18.630 contos en 1923.

Les recettes s'élevaient à 6.936 contos en 1923 et la dette intérieure à 3.824 contos (1923).

L'Etat de Ceara est connu sur notre marché officiel pour un emprunt 5 % or de 15 millions de francs en 30.000 obligations de 500 francs (Dreyfus et Cie). Cet emprunt, émis en 1910, était destiné à établir dans la ville de Fortaleza, capitale de l'Etat, un réseau d'égouts et un système d'adduction d'eau. Il a été déclaré remboursable au pair en 37 ans, de 1911 à 1947, par tirages annuels en janvier, avec droit de remboursement anticipé à partir de 1915. Les droits d'exportation ont été donnés en garantie. L'obligation 500 francs a coté jusqu'à 649 francs en 1923 et 589 francs en 1924.

Quoique assez faiblement endetté comparativement aux autres Etats du Brésil, l'Etat de Ceara n'en a pas moins été dans l'impossibilité, en 1914, de faire face au service des coupons semestriels de novembre 1914 et mai 1915.

Pour régler la situation créée par sa défaillance, l'Etat s'est engagé : 1° à amortir les coupons de novembre 1914 et mai 1915 en 5 ans, par addition au montant de chacun des coupons échéant, de novembre 1916 à mai 1921, d'un 1/10 des arriérés, plus les intérêts en retard à 5 % ; 2° à déposer chaque mois, en garantie du service de l'emprunt, ainsi que des arriérés, et jusqu'à leur remboursement, 45 % des droits d'exportation

encaissés le mois précédent; 3° à reprendre l'amortissement en 1921.

L'Etat de Ceara n'a pas été obligé de recourir à la création d'un funding, grâce à la situation généralement favorable de ses budgets.

En juin 1923 l'Etat de Ceara plaçait aux Etats-Unis un emprunt de 2 millions de dollars, dit « Externat 25 years secured 8 % Sinking fund gold bonds », remboursable, au moyen d'un fonds d'amortissement, avant 1947. Le gouvernement de Ceara a garanti cet emprunt par l'ensemble de ses ressources, et assigne au service des annuités la totalité des droits d'exportation. Il est manifeste qu'il manque ainsi aux engagements de son emprunt 1910, aux termes duquel il s'interdisait d'émettre aucune obligation ayant droit de priorité ou droit égal avec celles de la tranche française.

Il est vrai que le contrat conclu avec les banques américaines a prévu que, sur le produit de l'emprunt nouveau de \$ 2 millions, une somme de \$ 1 million sera affectée au remboursement complet par anticipation de l'emprunt 1910, dont il reste environ 13 millions de francs en circulation.

Mais cette stipulation même crée une situation paradoxale.

Il semble que ni l'Etat de Ceara, ni les banquiers américains n'aient pensé que les porteurs français pourraient exiger, d'après les conditions de l'emprunt 1910, le remboursement en or de leurs titres. Or l'Etat de Ceara a un intérêt évident à rembourser l'emprunt américain (\$ 2.000.000 à 8 %) plutôt que l'emprunt français (13.000.000 francs or = \$ 2.600.000 à 5 %.)

Etat de Maranhao

L'Etat de Maranhao est l'un des moins connus du Brésil;

venant au 6^e rang pour l'étendue (346.000 km²) il n'est que le 10^e pour le chiffre de sa population (961.450 habitants).

Les principales productions de l'Etat consistent dans le coton, le caoutchouc, la cire de carnauba et les dérivés de l'élevage. Le Maranhao produit encore du cacao, du sucre, du café, du maïs, du riz, du manioc, des résines diverses.

Avec une mise en valeur plus active, la situation financière du pays pourrait être aisément consolidée. Mais l'Etat, où l'esclavage a été autrefois florissant, compte un grand nombre de noirs, population peu entreprenante ni laborieuse, et que le climat équatorial ne prédispose pas aux efforts persévérants.

Les moyens de communication sont peu développés. L'Etat ne compte qu'une seule voie ferrée de 450 km reliant Sao Luiz la capitale à Caxias et l'Etat de Piauhv.

La dette extérieure est constituée par : 1^o l'emprunt 5% 1910 de 20 millions de francs en 40.000 obligations de 500 francs émises en France, et remboursables en 26 ans, à partir de 1916, par tirages ou rachats. Cet emprunt avait pour objet de doter la capitale Sao Luiz d'un réseau d'égouts et de canalisation d'eau, d'entreprendre certains travaux d'utilité publique, et de rembourser la dette flottante, s'élevant à 15.000 contos environ.

Il lui a été affecté comme garanties spéciales le produit des patentes des impôts sur les objets manufacturés et les exportations, les taxes à créer sur les services des eaux et des égouts.

Cet emprunt se traite sur le marché en banque.

En janvier 1915 l'Etat de Maranhao a cessé le service des titres de son emprunt, et des négociations assez laborieuses ont été entamées pour établir un projet de funding.

Dans le courant de 1917 le gouvernement de cet Etat a proposé la reprise du service des coupons avec le paiement des cou-

pons arriérés, mais l'amortissement prévu pour 1916 était reporté à 1924. D'autre part les garanties portant sur les taxes du service des eaux et égouts de Sao Luiz ont été remplacées par la garantie de l'impôt de consommation.

Un certain nombre de porteurs n'ayant pas accepté ces nouvelles conditions, l'emprunt se négocie sous deux rubriques : l'une réservée aux titres dont le coupon n'a pas été payé en janvier 1913, et l'autre aux titres qui ont adhéré à l'arrangement.

Le service est fait en francs papier bien que l'emprunt ait été libellé en francs-or.

2° En 1923 l'Etat de Maranhao a contracté aux Etats-Unis un emprunt de 1.500.000 dollars 8 %, amortissement en 20 ans.

Les conditions en sont peu avantageuses. 786.440 dollars seulement, soit un peu plus de la moitié de la somme empruntée, seront affectés aux travaux publics auxquels est destinée l'opération. Le reste est absorbé par la différence entre la valeur nominale et le taux de prix ferme, les frais d'émission et les commissions de la maison Ulen.

Comme garantie, l'Etat de Maranhao a donné les impôts non grevés. Il s'est engagé à ne pas contracter un nouvel emprunt pendant la durée du contrat. Cette dernière clause a une portée singulière. La Banque nord américaine aurait à certains égards sur la législation de Maranhao plus de pouvoir que la constitution brésilienne n'en attribue à l'Etat fédéral.

CHAPITRE V

Le District fédéral

Il était d'impérieuse nécessité que le gouvernement fédéral eût son siège en territoire neutre, n'appartenant à aucun des Etats, et c'est pourquoi Rio de Janeiro, la capitale de l'Union, constitue un district autonome fédéral.

Point de contact économique et politique du Brésil avec le reste du monde, point de suture du Brésil tropical et du Brésil tempéré, à ce double titre Rio de Janeiro semble bien constituer le vrai centre du Pays. Le producteur de canne à sucre de Pernambuco, le planteur de café de Sao Paulo, et l'éleveur de Rio Grande do Sul s'y retrouvent et fondent leurs différents intérêts dans le creuset de l'unité nationale.

C'est d'autre part le point de convergence des transatlantiques de tous pavillons qui entretiennent l'activité commerciale et la vie internationale du Brésil.

Rio accapare 25 % du trafic maritime total du Brésil (2.753 navires et 6.723.000 tonnes, en 1924). C'est le port d'embarquement des produits d'un territoire de 650.000 km presque tout en rapport et sillonné de voies ferrées.

Enfin ses banques (au nombre de 38 dont 20 nationales et 18 étrangères, en 1924) centralisent les affaires des Etats de Minas Geraes, et de Rio de Janeiro.

Situation financière. — En 1923 la situation financière du District fédéral se présentait ainsi :

EMPRUNTS	Montant nominal émis	Date d'amortiss.	Mode d'amortissement	BUT	GARANTIE	OBSERVATIONS
1889 4 0/0 Londres (Seligman brothers)	562.500 £	1930	Fonds amortissement 1 0/0		Revenus de la Municipalité et taxes sur les abattoirs et marchés.	
1904 5 0/0 or Rio de Janeiro, Londres 1905 (Seligman brothers)	4.000.000 £	1954	Fonds amortissement 1 2/0 0/0		Impôt sur la propriété bâtie.	
1905 5 0/0 or Londres (Seligman brothers)	2.000.000 £	1935	id. 2 0/0		Revenus de la Municipalité et spécialement impôt sur les professions.	Garantie des E. U. du Brésil
1912 4 1/2 0/0 Londres (Seligman brothers) funding	2.590.000 £	1941	id. 1 0/0	Funding	Revenus généraux et impôt sur la propriété bâtie.	
1919 6 0/0 New-York	10.000.000 dollars	1951	id.		Hypothèque sur taxe de propriété déjà grevée par 1904-6-12.	
1921 8 0/0 New-York	12.000.000 dollars	1946	id.	1. Travaux publics. 2. Abattoir municipal.	Taxe sur circulation, impôt sur le bétail, taxe sur les transactions de propriétés, taxe sanitaire, recettes de l'abattoir	
1922 8 0/0 New-York	13.000.000 dollars	1932-47	id.	Rachat de l'emprunt 1919	Garantie inconditionnelle du gouvernement fédéral	Permet de reporter jusqu'à 1932 les paiements destinés à l'amortissement. La Municipalité espère qu'à cette époque le change sera plus favorable.

Dépenses	126.542 contos
Recettes	93.951 contos
Déficit	32.591 contos

La dette consolidée se présentait ainsi :

Emprunts extérieurs....	332.894 contos	(au change de 6d)
» intérieurs....	307.901	»

La dette flottante s'élevait à 53.262 contos.

Les mesures destinées à l'amortissement et aux intérêts des emprunts municipaux ont atteint en 1923 : 57.555 contos soit 57 % des recettes perçues, et 48.305 contos en 1924.

Nous donnons dans le tableau annexe les caractéristiques des différents emprunts extérieurs du District fédéral.

SECTION III

QUESTIONS ANNEXES

L'Association nationale des porteurs français de valeurs mobilières

Dans l'exposé des émissions faites par le Brésil sur le marché français, et des règlements intervenus entre les Etats et les porteurs, on ne saurait passer sous silence le rôle joué par l'Association nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières (1) dans la défense de leurs intérêts compromis.

Il suffit de lire les annuaires que publie l'Association pour apprécier l'œuvre importante qu'elle a déjà accomplie.

Elle arrive, soit par elle-même, soit par le moyen plus fréquent des Comités de défense qu'elle organise, à sauvegarder de façon appréciable les intérêts des porteurs français; elle peut aussi, en certaines circonstances, faire de l'opposition à de nouvelles émissions en France incompatibles avec les droits qu'elle défend; ses observations peuvent contribuer à un refus d'admission à la cote officielle, peut-être aussi à la cote en banque.

C'est par une extension normale de son rôle qu'elle est appelée ainsi non seulement à défendre mais à protéger.

(1) L'Association nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières a été constituée, le 24 décembre 1898, par la Chambre syndicale des agents de change de Paris sur la demande du ministre des finances.

Des associations analogues existent à l'étranger telles que la Corporation of Foreign Bondholders, l'Association belge pour la défense des Détenteurs de fonds publics, et l'Investment Banker's Association.

A un titre secondaire, l'Association nationale s'efforce de procurer au public une documentation aussi complète que possible sur les valeurs étrangères en général, ou, plus particulièrement, sur certaines valeurs dont elle s'occupe; les annuaires qu'elle publie contiennent une longue série d'indications précieuses sur la situation financière des Etats étrangers.

Il faut néanmoins remarquer que, pour pouvoir agir, elle doit être sollicitée par les intéressés et grouper des porteurs représentant des capitaux assez importants pour que son action ait les effets désirables et que les appuis officiels dont elle a besoin ne lui soient pas refusés.

L'Association nationale s'est efforcée de réduire autant que possible le nombre des fundings brésiliens et d'entourer leur réalisation de toutes les garanties possibles, lorsqu'ils ont été reconnus inévitables. Son attention a porté principalement sur la production des gages affectés aux emprunts de consolidation et leur adaptation aux usages du marché français. Enfin elle s'est efforcée de trouver des solutions propres à faciliter l'opération de consolidation aux petits porteurs.

L'arrangement franco-brésilien du 3 décembre 1917 est l'œuvre de M. Chevalier, alors directeur de l'Association, qui avait reçu pouvoir du gouvernement français ainsi que de plusieurs compagnies françaises de chemins de fer et de ports jouissant d'une garantie d'intérêts du gouvernement fédéral, et des Comités d'obligataires constitués en France, pour négocier au mieux de leurs intérêts.

Sous l'active et clairvoyante direction de M. Barde, l'Association continue à rendre les plus grands services à l'épargne française, et se préoccupe notamment d'obtenir le règlement en

or des emprunts libellés en francs-or par nos débiteurs d'avant-guerre.

Les emprunts libellés en francs or

On ne saurait traiter des emprunts extérieurs des Etats fédérés du Brésil sans exposer le litige relatif au règlement des emprunts libellés en francs or, et dont voici la nomenclature.

Amazonie	1906
Bahia	1910
Ceara	1910
Maranhao	1910
Minas Geraes	1907-10-11 (1)
Parana	1913
Rio Grande do Norte	1910
Espirito Santo	1908

Il ne semble pas douteux qu'en employant ces termes de « francs or » les créanciers et les débiteurs aient eu l'intention de conclure un contrat basé sur une monnaie stable, non soumise aux fluctuations des changes, telle qu'était alors la monnaie française.

Le franc (billet de la Banque de France) a perdu aujourd'hui momentanément sa stabilité qui l'avait fait choisir par l'emprunteur comme monnaie du service financier. Conformément à l'intention des parties, il convient de reconnaître que maintenant la monnaie du contrat ne peut être que la valeur or du franc.

C'est en s'inspirant de ces considérations que les porteurs des titres de cette catégorie demandent à recevoir en monnaie

(1) La 1^{re} Chambre du Tribunal de la Seine vient (novembre 1925) de condamner par défaut l'état de Minas Geraes à effectuer le service de ses emprunts sur la base de la valeur or.

d'or ou au cours du franc or les intérêts ou le capital amorti des titres qu'ils ont souscrit en francs qui valaient de l'or à l'époque de la souscription.

Il est superflu d'insister sur le préjudice que le débiteur cause à son créancier en prétendant s'acquitter en une monnaie dépréciée, et en profitant le plus souvent de la baisse du franc pour s'efforcer de rembourser un emprunt au quart ou au cinquième de la valeur reçue. Ce préjudice apparaît d'autant plus injuste que la plupart de ces débiteurs ont fait appel, il y a quelques années, lorsqu'ils étaient aux prises avec des difficultés financières, à l'esprit de conciliation des porteurs français, et ont conclu avec leurs créanciers des accords qui allégeaient leurs charges contractuelles.

Mais nous laisserons le domaine de l'équité, pour discuter le point de vue du droit qui a soulevé de vives controverses.

I. — Le premier argument, fréquemment employé, est que les francs or ne sont rien de plus que des francs ordinaires, lesquels sont actuellement des francs papier. En d'autres termes, les francs or ne sont pas de l'or, l'adjectif or a été employé simplement pour caractériser la monnaie française; l'étalon monétaire français étant le franc or, une référence au franc or est une référence au franc français.

Le sens de l'expression franc or n'est pas discutable. La France est un pays à régime bimétalliste, possédant le franc argent comme étalon monétaire primitif établi en 1793, le franc or étant un second étalon institué en 1803. La signification grammaticale et logique de l'expression franc or est l'étalon or opposé à l'étalon argent. Un franc or est une unité monétaire fixée par une loi comme étant le poids de 0 gr. 32258 d'or à $\frac{900}{1000}$ de finesse.

Il est vrai que les francs or ne sont pas usités dans les transactions commerciales courantes en France à l'heure actuelle. Mais le fait qu'une unité monétaire particulière n'est pas largement employée ne modifie pas sa valeur intrinsèque. Un franc or peut être payé en remettant, en une autre monnaie d'or, d'argent ou de papier, l'équivalent de 0 gr. 32258 d'or à $\frac{900}{1000}$ de finesse. Divers paiements sont actuellement effectués en francs or, tels que les paiements des contributions pour l'entretien de la Société des Nations. Le Brésil paie lui-même sa contribution à la Société des Nations en francs or et établit également en francs or son budget de membre de l'Union postale.

On pourrait même faire remarquer que, si le franc papier était l'équivalent du franc or, l'Allemagne n'aurait pas manqué de payer les dettes de réparations en papier. Un mark or représentant 1 fr. 25 or, elle aurait pu remettre à la France par exemple 1.250 millions en billets de la Banque de France comme l'équivalent de 1 milliard de marks or, se déchargeant ainsi des $\frac{3}{4}$ de sa dette. Le fait qu'un tel règlement n'a même pas pu être envisagé, constitue une suffisante évidence de son impossibilité.

II. — Les débiteurs ont tenté de se justifier, d'autre part, en faisant état de la législation française et du cours forcé du billet de banque.

La question assez complexe mérite une étude attentive (1). L'interdiction, sous le régime du cours forcé, des clauses qui tendent à établir une discrimination entre les monnaies nationales et à faire apparaître un agio en faveur d'un métal est un principe établi par notre droit monétaire.

1) cf. Nogaro « La clause payable en or » Revue trimestrielle de Droit civil janvier-mars 1925.

Il est tout d'abord conforme au principe général formulé par le Code civil (art. 1.895) (2), à propos du contrat de prêt, que les obligations portent essentiellement sur des sommes numériques, c'est-à-dire sur un certain nombre d'unités monétaires qui seront valablement payées dans toute monnaie légale ayant cours au moment du paiement.

L'art 475 du Code Pénal d'autre part punit ceux qui auraient refusé les espèces ou monnaies nationales non fausses ni altérées selon la valeur pour laquelle elles ont cours.

Cet article, corroboré par la loi du 12 février 1916 (3), tend à empêcher pratiquement l'application d'une clause de paiement en espèces, lorsqu'elle suppose l'existence d'un agio.

Le billet rendu inconvertible par le cours forcé ne peut être considéré comme une promesse de paiement mais comme un moyen de paiement. Le législateur en fait une monnaie qui en remplit bien ou mal toutes les fonctions. Et stipuler par avance que le paiement sera effectué en d'autres monnaies équivaut à « refuser certaines monnaies nationales ».

Il en résulte donc que le fait d'acquitter un contrat au moyen de sommes variables suivant qu'elles seraient acquittées en or, en argent, ou en papier, est contraire au principe fondamental contenu dans les articles cités et aux lois sur le cours légal et le cours forcé qui veulent que les billets soient reçus comme monnaies.

2) Art. 1895 « L'obligation qui résulte d'un prêt d'argent n'est toujours que de la somme numérique énoncée au contrat.

S'il y a eu augmentation ou diminution d'espèces, le débiteur doit rendre la somme numérique prêtée, et ne doit rendre que cette somme dans les espèces ayant cours légal au moment du paiement ».

(3) Loi 1916 interdit : « D'acheter ou de vendre des espèces et monnaies nationales à un prix dépassant leur valeur légale ou moyennant une prime quelconque ».

C'est en ce sens que s'est prononcé l'arrêt fondamental de la Cour de Cassation, en date du 11 février 1873 (5.73.1.97), qui repousse comme illicite toute clause stipulant le paiement en monnaie métallique sous le régime du cours forcé, même si cette clause a été insérée avant l'instauration du cours forcé.

Cependant des auteurs ont pu contester le caractère d'ordre public de ces règles et soutenir (M. Labbé note Recueil Sirey 1872-2-162) que l'article 1895 ne doit être considéré que comme interprétation de la volonté probable des parties, en l'absence d'une clause contraire, et d'autre part (Boistel) que la stipulation d'un paiement en espèces n'est nullement contraire au cours forcé ni à l'intérêt général.

La plupart des auteurs considèrent au contraire ces dispositions comme d'ordre public. Si, d'une part, cela ressort de la considération du droit régalien qu'a l'Etat de régler le système monétaire, sans que les particuliers puissent entraver son action par des initiatives individuelles, d'autre part cette opinion a pour fondement des considérations économiques dont l'analyse nous permettra de motiver plus exactement la jurisprudence en précisant ses critères.

Elles sont ainsi exposées par M. Nogaro (1) :

« Il est certain que le cours forcé n'empêche pas d'acheter
« avec le papier monnaie inconvertible des traites sur l'étranger
« payables en or ou en monnaies étrangères, et que l'interdic-
« tion d'une discrimination entre les monnaies légales se traduit
« par un agio en faveur des espèces métalliques et tend à faire
« disparaître celles-ci.

« Mais c'est là précisément un moindre mal; car la dispa-

(1) Nogaro op. cit. p. 23-24.

« rition des espèces métalliques rend leur dépréciation moins
« évidente aux yeux du public et écarte par là une cause de
« dépréciation accélérée.

« En effet, lorsque la dépréciation du papier inconvertible
« ne se manifeste que par la perte au change, elle ne réagit sur
« l'ensemble des prix que par l'action matérielle de la hausse
« subie par les marchandises importées ou exportées ; la hausse
« moyenne des prix, autrement dit la dépréciation intérieure de
« la monnaie, est donc inférieure à la prime de l'or ; au con-
« traire lorsque dans le commerce intérieur les prix sont fixés
« en or, ou en monnaie extérieure au pair de l'or, tous les
« prix se relèvent automatiquement en proportion de la perte au
« change. Il y a plus : la constatation, par tous les citoyens,
« du phénomène de l'agio est de nature à enlever la confiance
« dans la valeur future de la monnaie de papier légale ; elle les
« incite à se couvrir contre le risque d'une nouvelle chute de
« son cours, en majorant leur prix, créant ainsi la dépréciation
« nouvelle à laquelle on prétend pallier, et l'entraînant dans
« un mouvement accéléré.

« La conclusion de contrats « payables en or », c'est-à-dire
« pratiquement en monnaie de papier légale, mais au cours du
« change, peut inciter l'une des parties à se procurer d'avance
« une monnaie étrangère qui lui fournira les sommes corres-
« pondantes à ses obligations en la mettant à l'abri des varia-
« tions du change. Or une telle pratique est de nature à accroître
« d'une manière factice les besoins de change, à faire peser sur
« la balance des comptes un élément de passif tout à fait inu-
« tile, lui faisant ainsi perdre son équilibre et provoquant l'ef-
« fondrement complet du change et du papier monnaie natio-
« nal.

« La démonstration en a été fournie par les catastrophes « monétaires telles que celle de l'Autriche, de la Pologne et de « l'Allemagne. »

Voilà donc la raison d'ordre public qui doit interdire toute clause dérogeant au cours forcé qui conduirait à l'achat anormal et intempestif de change sur l'étranger.

Tant qu'il s'agit de transactions effectuées à l'intérieur de notre territoire, que les parties soient des Français ou des Etrangers résidant en France, il importe donc d'appliquer impérativement les dispositions que nous avons exposées.

Mais, lorsqu'il s'agit de l'importation d'or en France par un débiteur étranger, lorsqu'il s'agit de règlements extérieurs, c'est-à-dire de transactions qui, par leur nature même, nécessitent une demande de change sur l'étranger, la stipulation du paiement en or ou en monnaie étrangère se justifiant par le lieu du paiement ou la nature des opérations engagées (dépenses effectuées en une monnaie étrangère et amenant à stipuler le recouvrement des recettes dans la même monnaie), la clause en question n'est plus de nature à peser intempestivement sur notre change ni à créer un agio intérieur. Elle n'apparaît plus comme destinée à tourner une disposition d'ordre public.

Il arrivera même que l'obligation du paiement en or puisse en certains cas, résulter implicitement de l'emploi du franc comme simple monnaie de compte nationale. La confusion voulue par le législateur entre le franc monnaie de compte et la monnaie réelle circulant au moment du paiement ne peut en effet être prise en considération que sur le territoire où cette monnaie circule, où elle a cours légal et où elle doit être reçue en paiement.

Cette distinction a été consacrée par la Cour de Cassation dans un arrêt récent (7 juin 1920, 5.1920.1.193).

L'ordre public, dit le considérant, « étant exclusivement fondé sur l'intérêt national », il n'y a pas lieu de l'invoquer dans une circonstance où cet intérêt national n'est pas en jeu, l'obligation pour un étranger d'importer de l'or en France ne pouvant nuire au pays. En vertu des mêmes considérations, le tribunal civil de la Seine (11 décembre 1923, *Journal de Droit Int.* 1923 p. 857) a condamné la province d'Antioquia (Colombie) à effectuer le service et l'amortissement de son emprunt or 1912 en or, ou, à défaut, en billets de la Banque de France comptés pour leur valeur au cours du change.

Il ne faut pas voir là, ainsi qu'on l'a maintes fois prétendu, une jurisprudence nationaliste, admettant ce qui est économiquement avantageux pour le pays et interdisant ce qui paraît contraire à ses intérêts.

Ce que la loi française cherche à prévenir c'est, pour les motifs d'ordre public exposés ci-dessus, le règlement de transactions intérieures par des procédés tels qu'ils créeraient un agio intérieur et une demande anormale de change.

Mais, dès qu'il s'agit, par la nature même de la transaction, d'un règlement à effectuer de pays à pays, l'obligation de payer en monnaie étrangère ou en or, en application des termes du contrat, oblige également le débiteur français et le débiteur étranger.

C'est ainsi que le tribunal civil de la Seine, dans un jugement en date du 30 avril 1923 (*Dall.* 1923 I. 129), a admis l'obligation pour des débiteurs français de payer en monnaie suisse des annuités dues à une société suisse et payables en Suisse. Dans un cas d'espèce analogue, la Cour de Cassation (*Ch. civ.* 23 jan. 1924, *Gaz. Pal.* 1924 I. 959) s'est prononcée pour le paiement en

or, ou en francs français à un taux correspondant au cours du change, d'une somme due à une société hypothécaire de Bâle.

Enfin la jurisprudence française a considéré comme conforme à ses propres principes l'arrêt de la Cour d'appel d'Alexandrie déboutant une société française de sa prétention de payer en billets français sa dette à l'égard de la Compagnie internationale de Suez et payable en Egypte (Cour d'appel de Paris 1^{re} ch. 15 février 1924, Gaz. Pal. 1924 1.398).

La jurisprudence française est donc parfaitement logique et équitable dans l'application de principes que nous résumerons ainsi :

1° La stipulation d'un paiement en une monnaie légale déterminée, notamment en espèces d'or, n'est pas illicite en soi;

2° Mais elle est inapplicable sous le régime du cours forcé comme contraire à l'ordre public, du moins pour le règlement des transactions intérieures.

3° La stipulation d'un paiement en espèces métalliques, ou en monnaies étrangères, ou encore en monnaie légale française avec une prime correspondant au cours du change, est valable dans les règlements à effectuer en France par des Etrangers établis à l'Etranger et dans les règlements à effectuer à l'Etranger par les Français.

TITRE IV

Les Répercussions des engagements extérieurs sur la situation générale du Brésil

CHAPITRE PREMIER

L'équilibre de la balance des comptes et son influence prépondérante sur la tenue du change

L'étude de la situation économique et financière de chaque Etat particulier a pu nous montrer certaines fautes dans l'administration de leurs finances ou de leur crédit, certaines erreurs dans la conception de la mise en valeur des ressources régionales, mais elle ne nous a pas révélé toute l'étendue du problème.

La solidarité des Etats fédérés nous est démontrée par la généralité des crises qui ont éprouvé le Brésil, démontrée notamment par les perturbations du change, et si on ne peut contester que les déficits budgétaires, la suspension du service

de la dette extérieure ne soient un mal grave, ce ne sont toutefois que les symptômes de la maladie dont souffre le pays.

La crise mondiale de la guerre n'a qu'à peine aggravé la situation due à la structure particulière et à l'organisation incomplète de la vie économique du Brésil, qui n'a jusqu'ici pu offrir une base stable aux possibilités escomptées pour l'avenir.

En réunissant toutes les branches de l'activité productrice d'un pays, on peut le considérer comme un grand établissement unique. A ce point de vue, le critérium fondamental sur lequel on juge l'administration d'un Etat est analogue à celui qu'on envisage lorsqu'il s'agit de l'administration d'une entreprise privée. Si les soldes liquides de l'exploitation ne sont pas suffisants pour assurer le service annuel de la dette, il est évident qu'à plus ou moins longue échéance, la faillite sera inévitable.

Quelle est à cet égard la situation du Brésil ?

Pays neuf, sans économies accumulées depuis des siècles, et n'ayant pas réalisé son indépendance économique, obligé d'avoir recours aux capitaux extérieurs pour l'exploitation de ses richesses, et au frêt étranger pour l'exportation de sa production, ce pays est forcé d'assumer la position de débiteur permanent de capitaux en or que les marchés extérieurs lui fournissent. Pour faire face à ses engagements, le Brésil ne peut compter que sur l'or qui rentre chez lui du fait de la vente de ses produits à d'autres pays. En un mot, l'équilibre de la balance des comptes brésilienne dépend d'un excédent important de la balance commerciale.

Quels ont donc été les soldes en or provenant des ventes faites à l'étranger par le Brésil, déduction faite de ses achats, et quelles sont les remises normales annuelles qu'il a dû faire à

l'extérieur pendant les années 1907-14 et 1920-22 qui ont précédé les crises ?

Pour la période 1907-1914, les excédents de la balance commerciale représentent une moyenne annuelle d'environ 13 millions de livres sterling, l'année 1913 accusant même un déficit. Les soldes favorables vont en décroissant à la suite de la perte de position sur le marché du caoutchouc; ce produit qui avait contribué pour £ 25.000.000 en 1910 à la valeur des exportations ne rapportait que £ 10.000.000 en 1913 et £ 7.500.000 en 1914.

Or les remises normales annuelles faites à l'extérieur par le Brésil au cours de ces années s'élèvent environ à £ 22.000.000.

La dette extérieure ainsi décomposée :

Dette fédérale extérieure.....	£ 105.570.380
Dette extérieure des Etats.....	£ 49.453.940
Dette extérieure des Municipalités.....	£ 12.783.650
Total.....	£ 167.807.870

exigeait pour le service annuel moyen des intérêts d'amortissement une somme minima de £ 10.000.000.

Quant aux remises annuelles en or faites par les particuliers, c'est à dire les remises d'intérêts et d'amortissement du capital étranger investi au Brésil dans le commerce, dans les entreprises de chemins de fer, dans les ports, dans les banques, dans les assurances, etc... les remises d'émigrants à leur pays et les dépenses de l'Administration faites en or par tous les Ministères, notamment par ceux de la Guerre, de la Marine et des Affaires Etrangères, elles s'élevaient, d'après les estimations de M. Cincinnato Braga (rapport au Congrès, Diaro Official 31 juillet 1915), au minimum, à £ 12.000.000.

D'après ces évaluations, le Brésil devait donc obtenir en or annuellement £ 22.000.000, non pour réaliser des économies, mais exclusivement pour satisfaire à ses engagements. Et cet or ne pouvait lui venir d'une autre source que des soldes de son exportation sur son importation. Ce solde atteignant, ainsi que nous l'avons établi, une valeur moyenne de £ 13.000.000, il en résultait annuellement pour la balance des comptes brésilienne un déficit d'environ £ 9.000.000.

Pour les années antérieures à 1923 la balance commerciale ne présente pour ainsi dire aucun excédent. Les chiffres sont les suivants.

Années	Importations (en liv. st.)	Exportations (en liv. st.)
1920	125.004.856	107.521.052
1921	60.468.156	58.586.898
1922	48.640.937	68.577.160
Sommes..	234.113.939	234.685.100

Or, des calculs soigneusement établis montrent que, pour équilibrer sa balance des comptes, le Brésil, à cette époque, avait annuellement besoin d'un excédent de ses exportations sur ses importations représentant de 27 à 29 millions de livres sterling.

M. Bernardes, président de la République pendant le quadriennat 1922-1926, a donné une idée du déficit des comptes internationaux du Brésil pendant la période 1919-22 au moyen du tableau suivant :

1° *Paievements en or faits par le Brésil.*

a) Valeur des importations..... £	321.290.000
b) Service normal des dettes et paiements du personnel de l'Union à l'étranger..... £	36.000.000
c) Envois à l'étranger des entreprises privées et des particuliers..... £	60.000.000
d) Remises spéciales faites par l'Union (rachat anticipé de titres de la dette extérieure et rachat des chemins de fer auxiliaires et du réseau Sud de Minas)..... £	9.100.000
Total..... £	446.390.000

2° *Entrées d'or au Brésil.*

a) Valeur des exportations brésiliennes.... £	364.770.000
b) Produit brut de tous les emprunts conclus par l'Union, les Etats et la municipalité de Rio £	39.000.000
Total £	403.770.000

Le déficit de la balance des comptes se monterait donc à £ 42.620.000 pendant la période 1919-22.

M. Bernardes ajoute que d'autres éléments importants, dont l'estimation précise est difficile, interviennent encore pour aggraver ce déficit, notamment :

a) Différence entre le produit réel et la valeur nominale des emprunts extérieurs (£ 1.000.000 environ).

b) Achat de l'or des mines brésiliennes dont le paiement a été fait à Londres (£ 4.000.000 environ).

c) Valeur des marchandises entrées en contrebande sur le territoire brésilien (£ 1.000.000 environ).

d) Rachat par les Etats de Minas Geraes et Espirito Santo d'une partie de leur dette extérieure.

e) Envois d'argent à l'extérieur par les colonies étrangères, à l'occasion de la baisse du cours de la lire, de l'escudo, et du franc en 1920.

f) Et envois faits par la colonie italienne en 1919 au moment du grand emprunt italien.

g) Achats de marks allemands, d'après une enquête faite dans les banques de Rio (£ 8.000.000).

h) Le rachat des contrats, concessions et biens de la Compagnie française du port de Rio Grande do Sul.

Enfin le gouvernement de M. Bernardes a été dans l'obligation de payer, au courant de l'année 1923 : 13.000.000 £ (£ 9.000.000 pour acheter le café destiné à l'opération dite de « valorisation » du café, et £ 4.000.000 représentant la valeur d'une traite à courte échéance émise par le gouvernement précédant pour compléter cette opération de valorisation).

De telle façon que le déficit total aurait atteint 63 millions de livres au minimum.

Il devient impossible de maintenir à un cours élevé le papier monnaie si on ne dispose pas de lettres de change à fournir aux besoins d'un marché présentant un déséquilibre si accentué.

Or comment le Brésil pouvait-il se procurer ces lettres de change puisque son exportation ne les lui fournissait pas ?

Les effets d'une balance commerciale déficitaire sont généralement atténués par l'obtention de crédits, grâce à la confiance qu'inspire aux places étrangères une bonne gestion des finances.

Malheureusement nous assistons au Brésil, de 1912 à 1923, à une véritable désorganisation des finances nationales, les défi-

cits étant établis à demeure dans les budgets et représentant une lourde charge pour les forces réduites des recettes.

Exercices financiers	Déficits (1)	Exercices financiers	Déficits (1)
1912	166.932	1918	247.666
1913	183.716	1919	341.542
1914	376.479	1920	389.409
1915	295.130	1921	424.515
1916	207.884	1922	453.011
1917	308.341		

(1) Déficits additionnés des budgets de l'Union, des Etats et des Municipalités.

D'autre part, le Brésil, qui est au régime du cours forcé, ne dispose que d'une très faible réserve d'or exportable. En 1914, la réserve d'or de la Caisse de conversion (1) était tombée de £ 28.000.000 à environ £ 5.000.000. La Caisse cessa de fonctionner à partir du 31 décembre 1917.

Dans ces conditions, le Brésil, ne pouvant faire face à ses engagements au moyen de ses recettes ordinaires, et ne disposant pas de traites sur l'étranger, n'avait qu'un moyen de faire le service de sa dette extérieure sans écraser le budget, ni déprécier immédiatement sa monnaie, c'était l'emprunt. Le Brésil (Union, Etats fédérés et Municipalités) a dû recourir à 49 emprunts extérieurs de 1900 à 1913 et à 11 de 1919 à 1922, et à un accroissement considérable du papier-monnaie et de la dette intérieure sous forme d'apolices (obligations).

Mais, pendant la guerre européenne, le Brésil se vit fermer

(1) La caisse de conversion fondée en 1906 échangeait l'or contre des billets, à raison de 15 d. pour 1 milreis. Elle tendait ainsi à maintenir le milreis-papier au cours de 15 d. Ce cours de conversion fut porté à 16 d. par la loi du 24 décembre 1914.

les marchés mondiaux des emprunts extérieurs. Ne pouvant se procurer de moyens de change, il dut en arriver en 1915 à la suspension de ses paiements.

Le pays n'ayant pas d'or, sauf le solde minime de la Caisse de conversion, et se trouvant dépourvu de monnaie stable et de crédit, l'afflux des capitaux étrangers, d'autre part, ayant cessé à cause de la guerre, il n'y aurait pas eu de limites à la dépréciation du milreis qu'eussent provoquée les achats de traites du Brésil, s'il avait dû faire face au service de sa dette extérieure.

En supposant que le gouvernement de l'Union et des Etats fût arrivé, par des impôts nouveaux et des économies sévères, à équilibrer le budget, la continuation des paiements à l'étranger eût bouleversé les calculs en provoquant la dépréciation de la devise brésilienne, dépréciation inévitable qui faisait tomber le milreis de 16 d 3/16 en 1913 à 14 d 21/32 en 1914 et 12 d 1/2 en 1915 (1).

Des achats de traites à des cours de plus en plus élevés eussent entraîné le gouvernement fédéral à de nouvelles émissions de papier, provoquant plus rapidement encore l'effondrement complet de la monnaie, et ses conséquences bien connues : hausse intérieure des prix et déficits croissants dans les budgets, où les recettes se trouvent inférieures aux évaluations budgétaires (bien que pour l'Union une partie des recettes et dépenses soient évaluées en or).

On voit que la question du change domine le problème ; tant qu'elle se posera celle de l'équilibre budgétaire demeure accessible. Aussi longtemps que l'excédent favorable des exportations

(1) Moyenne annuelle du change sur Londres.

du Brésil ne pourra être augmenté, soit par une plus forte quantité de marchandises exportées, soit par une élévation de leur valeur, due à la demande de ces marchandises, ou à l'amélioration du change, les conséquences d'une dette extérieure excessive seront désastreuses pour les finances publiques et pour les créanciers du Brésil.

Elle a aussi des conséquences néfastes pour certaines entreprises brésiliennes et les actionnaires, obligataires et créanciers de ces entreprises.

Prenons le cas de la Brazil Railway Company. Cette compagnie est une « holding Company », c'est-à-dire que tout son actif est constitué par un portefeuille composé surtout d'actions de sociétés diverses exploitant au Brésil des chemins de fer, des ports, etc... La plupart de ces sociétés filiales, telles que la Sorocabana Railway Company, ont elles-mêmes une dette obligataire envers l'Europe. Si le service de leurs obligations était suspendu, elles seraient mises en faillite, et y entraîneraient la Brazil Railway.

Or une baisse accentuée du change est fatale à ces Sociétés. En effet, non seulement leurs charges extérieures payables en or se trouvent aggravées dans la proportion de la baisse du milreis, mais, à l'intérieur elles subissent la hausse des prix et des salaires, conséquence de la dépréciation monétaire. Pour faire face à ces nouvelles dépenses d'exploitation, elles ne peuvent pas relever leurs tarifs fixés par le contrat de concession. Elles sont donc acculées à la faillite, avec pour les créanciers européens tous les aléas d'une liquidation.

Dans ces conditions, les pays européens créanciers avaient intérêt à accorder des délais de paiement au Brésil. Ils s'exposaient sans cela à voir ce pays recourir au concours financier

des banquiers et industriels nord-américains, avec l'obtention pour ceux-ci d'avantages exorbitants : taux d'intérêt très élevé, garanties privilégiées sur les recettes du Trésor, nouveaux tarifs douaniers favorisant les produits nord-américains, concession de mines et de terrains, concession des entreprises prospères de services publics aussitôt que le gouvernement pourrait en disposer (par exemple le Port de Rio de Janeiro, affermé à une compagnie française). C'eût été consacrer la déchéance de l'influence européenne au profit de l'expansion économique des Etats-Unis.

Pouvait-on arguer du moins, que par l'acceptation de leur déchéance au Brésil, les créanciers européens auraient sauvegardé les capitaux qu'ils y ont placés ? Il n'y a aucune illusion à se faire à cet égard. Les nouveaux emprunts, contractés onéreusement pour payer les intérêts et l'amortissement des emprunts antérieurs, au lieu d'améliorer le gage des créanciers européens, n'auraient eu d'autre résultat que de faire concourir des créanciers nouveaux privilégiés. Au bout d'une période assez courte, le Brésil, ne pouvant renouveler ses avances, aurait été obligé d'arrêter à nouveau ses paiements ; occasion pour les nord-américains de faire valoir leurs créances privilégiées et de s'assurer une situation prépondérante dans la réorganisation financière du pays.

L'intérêt bien entendu des créanciers du Brésil, dans la situation de ce pays, a donc été de lui consentir des délais de paiement.

Dans le courant de 1916, le change étant tombé aux cours les plus bas cotés pendant la crise, la suspension des paiements était à peu près générale. Au début de 1917 l'Union n'était pas

en mesure de faire face à la reprise du service en espèces de sa dette extérieure, prévue par les funding.

La convention du 3 décembre 1917 (1) passée entre les gouvernements français et brésilien, en apportant une aide financière efficace au Brésil, lui a permis d'assurer, en dépit de l'état de sa trésorerie, le service de sa dette extérieure en Europe.

Faute de pouvoir réaliser une ouverture de crédit gagée sur l'encaisse or de la Caisse de conversion dont les fonds étaient épuisés, l'accord a eu pour objet l'achat, pour le compte du gouvernement français, d'importantes quantités de produits brésiliens nécessaires au ravitaillement du pays et à l'approvisionnement de ses industries pendant la guerre. L'arrangement prévoyait en outre la location par la France de 30 bateaux allemands séquestrés dans les ports brésiliens. La créance née sur le gouvernement français au profit du gouvernement brésilien, tant du chef des achats que de celui de la location des navires, devait être appliquée par préférence au paiement des dettes brésiliennes en souffrance. Dans ce but le Ministère des finances à Paris ouvrait au Brésil en France, un compte créditeur en francs correspondant à nos achats.

Ce système présentait l'intérêt pour le gouvernement français d'éviter toute intervention sur le marché des changes, et, plus spécialement d'empêcher l'épuisement de nos crédits en livres sterling et en milreis.

Quant au Brésil il devait en retirer de grands avantages. L'importance des achats effectués allait réagir contre la diminution des exportations résultant de la raréfaction du frêt depuis le début de la guerre, constituer une aide à la production

(1) Annuaire de l'Association nationale des Porteurs de Valeurs mobilières 1915-20 p. 64-65.

brésilienne, et faciliter indirectement les recouvrements des recette budgétaires des Etats, constituées en grande partie par les droits d'exportation. Par dessus tout, l'opération allégeait sensiblement le service des dettes extérieures; cela, non seulement parce qu'elle permettait d'améliorer la balance commerciale et de relever automatiquement la valeur du milreis, mais parce que le règlement des dettes par compensation évitait les achats de devises étrangères qui, faites à des moments inopportuns, pouvaient écraser la devise brésilienne.

Enfin ce procédé assurait le service régulier des fonds fédéraux brésiliens émis en France, des titres des compagnies jouissant d'une garantie de l'Etat fédéral détenus par des Français, la garantie éventuelle de paiement des coupons des dettes extérieures des Etats de St-Paul et de Minas Geraes, et le prix de rachat de la Compagnie Nord-Ouest du Brésil, transférés en France par le gouvernement français au compte de compensation.

On peut approximativement chiffrer comme suit le montant annuel des paiements faits entre la France et le Brésil sans mouvements d'espèces :

		francs	francs
Année 1917	{ Apurement des garanties arriérées..	70.000.000	98.000.000
	{ Service de la dette extérieure placée en France du 1 ^{er} août au 31 décemb.	18 000.000	
	{ Dettes de St-Paul et Minas Geraes...	10 000.000	
Année 1918	{ Apurement des garanties arriérées..	60.000.000	143.000.000
	{ Service de la dette extérieure.....	59.000.000	
	{ Dettes de St-Paul et Minas Geraes...	13.000.000	
	{ Acompte sur rachat de la Cie Nord-Ouest du Brésil.....	11.500.000	
Année 1919	{ Apurement du solde des garanties arriérées	28.000.000	173.000.000
	{ Garanties afférentes à l'année 1919...	41.000.000	
	{ Service de la dette fédérale	59.000.000	
	{ Dettes de St-Paul et Minas Geraes...	17.000.000	
	{ Solde sur rachat de la Cie Nord-Ouest du Brésil.....	28.000.000	
Total des 3 années.....			414.000.000

Le tableau ci-dessous des cours des principales valeurs marque les différentes étapes de ce relèvement du Crédit brésilien :

Désignations	Cours « Paris 31 janvier 1917	1 ^{er} juillet 1918	30 novemb. 1919
Bahia 5 0/0 1910.....	252	328	344
Minas Geraes 4 1/2 0/0 1910....	245	330	326
Parana 1905.....	283	286	405
Espirito Santo 5 0/0 1894.....	275	362	390
Maranhao.....	314	336	360

*
* *

La situation du Brésil au lendemain de la guerre donnait l'impression d'une prospérité extraordinaire.

L'exportation, qui avait atteint £ 46.803.000 en 1914, s'élevait à £ 130.085.000 en 1919. L'importation, d'une valeur de £ 35.047.000 en 1914, progressait bien plus lentement, n'atteignant que £ 78.177.000. La balance commerciale présentait donc un solde favorable de £ 51.901.000; cela couvrait et au delà tous les débits du Brésil à l'étranger, évalués de £ 25 à 30 millions. Le milreis, qui avait oscillé autour de 13d en 1918, s'éleva jusqu'à 18d.

La position économique du Brésil apparaissait excellente, mais elle était due surtout à la hausse des cafés au cours de 20 milreis les 10 k. après les gelées de 1918 qui avaient fortement atteint les plantations. Ce cours ne devait pas se maintenir, et retomber de 20 à 8 milreis.

La baisse de la valeur des produits d'exportation brésiliens, les difficultés de crédit des pays consommateurs au lendemain de la crise mondiale, une augmentation considérable des importations brésiliennes due à la nécessité de refaire les stocks du

commerce et de remplacer le matériel des chemins de fer et des industries, qui n'avaient pu être renouvelés pendant la guerre, déséquilibrèrent bientôt la balance commerciale brésilienne.

En 1920, elle se soldait avec un déficit de £ 17.483.801. La valeur des importations avait dépassé £ 125.000.000 alors qu'elle était restée au-dessous de £ 45 millions pour les années 1906, 1907, 1909, 1914, 1915, 1916 et 1917. L'année 1921 présenta également une balance commerciale déficitaire de £ 1.881.258. L'année 1922 offrait par contre un excédent de £ 19.936.223.

Le milreis qui de 18 et 16d était retombé à 14d 15/32 en 1920, continua à subir une dépression accentuée : 8d 9/32 en 1921, 7d 1/2 en 1922 (1) et tomba même à 4d 21/32 le 7 novembre de l'année 1923, année de crise terrible où le Brésil a durement senti le poids de ses engagements à l'étranger.

*
* *

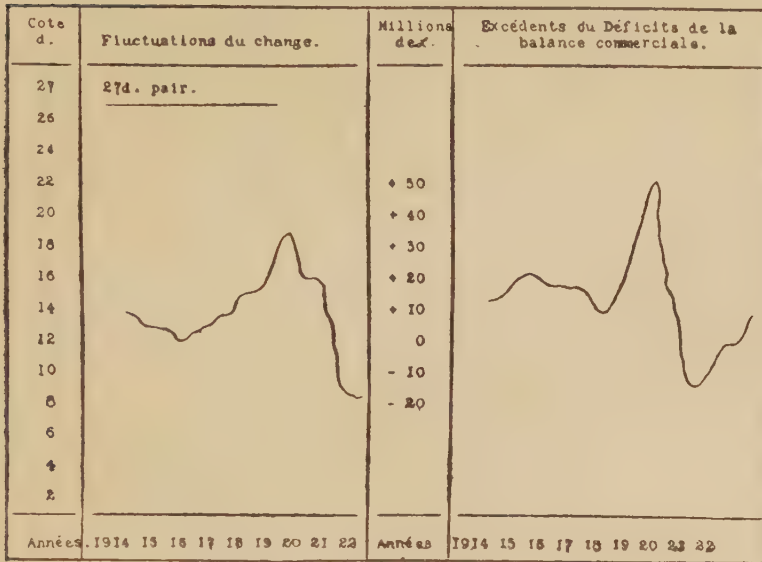
Si nous envisageons le développement futur du Brésil, nous ne pouvons donc qu'insister sur la nécessité d'une vigoureuse politique d'accroissement de la production.

D'importants excédents de la balance commerciale sont la base indispensable de l'équilibre de la balance des comptes et de la bonne tenue du change.

(1) Moyenne annuelle du change sur Londres.

La démonstration graphique en est assez frappante :

COMPARAISON GRAPHIQUE DES FLUCTUATIONS DU CHANGE
ET DE LA BALANCE COMMERCIALE 1914-1923.



(1) moyenne annuelle du change sur Londres.

Il faut insister d'autre part sur la nécessité de n'augmenter qu'avec précaution les engagements extérieurs du pays et à la seule condition que cette augmentation soit la condition certaine de l'essor de la production. Un regard en arrière nous montre en effet que l'excédent de la balance commerciale pendant la période 1919-1923 n'offre qu'un accroissement de 36 % sur celui de 1899-1903, tandis que la dette extérieure accuse un accroissement de 129 %.

Période quinquennale	Excédent de la balance commerciale (en millions de liv. st.)	Dette extérieure (en millions de liv. st.)
	(moyenne quinquennale)	
1899-1903	11	54
1904-1908	14	71
1909-1913	13	92
1914-1918	16	111
1919-1923	15	124

Cette conclusion s'impose d'autant plus si l'on considère qu'en dehors des intérêts de la dette publique il y a les intérêts et les dividendes des capitaux étrangers investis dans les entreprises brésiliennes, les dépenses des Brésiliens à l'étranger, les envois d'argent des immigrants en Europe et autres éléments invisibles de la balance des comptes.

Le calcul, établi en 1924 par un député brésilien, M. Benito de Miranda, des paiements annuels que le Brésil doit faire pour tenir ses engagements extérieurs courants se présenterait ainsi :

1) Intérêts des emprunts fédéraux (amortissement suspendu j. 1927) soit 5 % de £ 138.703.000	£ 6.935.190
2) Intérêts des emprunts d'Etat de £ 43.811.000 Plus 1 % pour leur amortissement	2.190.550 438.100
3) Intérêts des emprunts municipaux de £ 24.937.000	1.245.850
Plus 1 % pour leur amortissement	249.370
Plus frais accessoires pour change, etc. ..	139.980
4) Intérêts du capital anglais placé dans les entreprises brésiliennes soit 5 % de £ 150.000.000	7.500.000
5) Intérêts des capitaux français et autres capi- taux étrangers placés dans les entreprises brésiliennes, soit 5 % de £ 120.000.000 ..	6.000.000

6) Envoi de ses économies par la colonie italienne, environ	2.500.000
7) Envoi de ses économies par la colonie portugaise	2.000.000
8) Personnes vivant à l'étranger sur des revenus brésiliens	500.000
9) Divers, comprenant les frêts, assurances, etc..	500.000
Total	£ 30.200.000

Il en résulterait que les engagements de ce pays dépassent la somme de £ 30 millions de livres par an.

Ces chiffres ne sont qu'approximatifs et prêtent à une certaine marge d'erreur. Mais le total est généralement admis comme exact, et l'importance différence apparaissant entre le chiffre de ces charges et celui de l'excédent en valeur de la balance commerciale qui doit y faire face est un grave symptôme. La gravité en est accrue quand on se rappelle que les estimations de la balance commerciale, d'après l'opinion même d'une autorité brésilienne, le D^r Braga, président de la Banque du Brésil, sont faussées : 1° par la sous-estimation des valeurs d'importation et 2° par la contrebande. La valeur de la somme ainsi soustraite atteindrait 20 % de l'importation d'après des commerçants autorisés. M. Braga réduit ce chiffre à 5 %.

Sur cette base, l'importation moyenne de la dernière période quinquennale 1919-23 étant estimée à £ 72.000.000, il faudrait ajouter £ 3.500.000 à ce total, réduisant l'excédent de la balance commerciale à £ 11.500.000, ce qui laisse une marge de £ 18.000.000 entre cet excédent et la somme requise pour solder la balance des comptes.

Si on ajoute la somme de £ 2.000.000 qui accroîtra le service

de la dette extérieure lorsque reprendront les amortissements de la dette de l'Union en 1927, et le service de tout emprunt éventuel, on démontre assez clairement que la nécessité d'un accroissement plus rapide des exportations, et d'une grande circonspection dans le recours aux capitaux extérieurs est essentielle à la solvabilité du Brésil.

CHAPITRE II

Autres facteurs influant sur la tenue du change

Le déséquilibre de la balance des comptes et l'insuffisance du solde des exportations constitue donc à nos yeux l'élément essentiel qui détermine la mauvaise tenue du change brésilien.

On ne manquera pas de nous objecter que l'amélioration de la balance commerciale en 1922 et 1923 ne semble pas avoir eu une influence favorable sur le cours de la devise brésilienne.

C'est que, ainsi que l'a fait ressortir M. Custodio Coello, qui fut Directeur du portefeuille de la Banque du Brésil, il faut ajouter à l'influence de la balance commerciale et des remises de traites faites à l'étranger deux autres facteurs importants :

1° Une circulation excessive;

2° L'abstention de la Banque du Brésil sur le marché des changes.

Nous devons consacrer à ces deux problèmes de la circulation et du rôle de la Banque du Brésil récemment devenue banque d'émission, une étude attentive.

I. — La circulation fiduciaire

La circulation fiduciaire, dont la progression a été rapide, pèse lourdement sur la bonne tenue du change brésilien. En 1889, à la proclamation de la République, le papier monnaie en circulation représentait 179.364.995 \$; au 31 décembre 1924

cette somme s'élevait à 2.963.996.832 \$ 500 reis (1) soit environ £ 74.099.920 au cours de 6 d.

Le papier monnaie en circulation consiste en billets convertibles (19.328.990 \$ milreis en 1922) émis par l'ancienne caisse de conversion et en billets inconvertibles désignés sous la même dénomination, bien qu'en pratique les billets convertibles fassent prime. Le dépôt d'or de garantie du papier monnaie détenu par le gouvernement s'élevait à 87.209.000 \$ milreis au 30 septembre 1922.

Il faut distinguer quatre périodes dans l'histoire monétaire de la République au point de vue de l'origine des émissions.

1. De 1889 à 1898 l'émission appartient au gouvernement fédéral en même temps qu'à un certain nombre de banques privées.

2. De 1898 à 1921 le gouvernement fédéral assume à lui seul la responsabilité de l'émission.

3. En février 1921 est organisée la caisse nationale de rées-compte qui a le pouvoir d'émettre concurremment avec le Trésor, mais dont le pouvoir d'émission est limité à 200.000 contos (décret 30 juillet 1921).

4. Enfin depuis avril 1923, la Banque du Brésil a reçu le privilège de l'émission.

Nous retracerons brièvement l'histoire de l'inflation et de la déflation au Brésil.

De 1889 à 1893 le papier monnaie en circulation était passé de 179.364.995 \$ à 367.358.625 \$.

Sous l'administration de M. Prudente de Moraes l'inflation s'accroît, se traduisant par 442.606.681 \$ de nouveaux billets,

(1) Message du Président Bernades du 8 mai 1925.

due surtout à l'énorme émission de la Banque de la République (aujourd'hui Banque du Brésil) et d'autres banques.

C'est pour mettre un terme à cet abus que le gouvernement assumait la responsabilité des billets des banques et leur interdisait toute émission future. La valeur du milreis, qui avait coté 27d en 1889, s'était affaïssée jusqu'à 5d.

La situation s'améliora grâce à l'habile administration du président Campos Salles qui, non seulement s'abstint de nouvelles émissions, mais opéra d'importants retraits, imposa le paiement en or d'une partie des impôts et put reprendre les paiements en espèces. La circulation en 1913 avait été réduite à 600.340.720 \$.

Durant la guerre mondiale les émissions reprirent pour faire face aux déficits des budgets et aux besoins des banques.

De 1914 à 1918, la circulation s'accrut de 1.300.000 \$.

La plupart des banques remboursèrent au gouvernement les avances faites, mais les billets furent laissés en circulation.

De décembre 1918 à 1922, les émissions s'élevèrent à 1.311.000 \$.

La Caisse nationale de réescompte de décembre 1922 à mai 1923 mettait 300.000 contos en circulation.

Tenu compte des rachats faits, la circulation au 31 décembre 1924 s'élevait à 2.237.134.332 \$ 500 reis auxquels il faut ajouter 726.862.500 \$ émis par la Banque du Brésil en vertu de son contrat de 1923, soit une circulation totale de 2.963.996.832 \$ milreis à la fin de 1924.

*
* *

Une circulation d'environ £ 74 millions de livres sterling

est-elle excessive pour pays de 8.500.000 km² et de 33 millions d'habitants ?

La quantité de monnaie nécessaire à un pays varie selon l'étendue du territoire, la population, le degré de développement, les moyens de communication, le système bancaire, le chiffre des affaires, et même l'époque de l'année, puisque les exportations et des importations se font dans des saisons déterminées. On ne peut donc dire à priori qu'une forte circulation soit toujours un danger pour l'économie d'un pays.

On doit par contre attacher une grande importance d'une part aux garanties que peut présenter l'émission, et d'autre part aux besoins auxquels elle répond.

Or, si la forte circulation de la Grande-Bretagne (405 millions de livres en 1925) offre une base or solide (38 % environ), on ne peut en dire autant du papier-monnaie brésilien dont la couverture or ne représenterait guère que 0,65 %.

Cependant l'émission dépourvue d'une garantie or, mais gagée sur les meilleures éléments possibles de l'actif national, employée pour l'expansion économique du pays et non pour de ruineuses dépenses politiques et administratives, est un moyen avec lequel beaucoup de nations ont défendu l'ordre public et ont surmonté des crises économiques. C'est ainsi que les émissions brésiliennes appliquées à l'extension des cultures de café à St-Paul, ou à d'autres programmes de mise en valeur ont pu servir l'économie nationale.

De nombreux financiers ont attribué la crise monétaire qui a sévi en 1925, particulièrement dans l'Etat de St-Paul, aux conséquences de la déflation mise en œuvre par le président Bernardes au cours de ces dernières années.

Nous pensons différemment. Les différentes expériences d'in-

fluation faites en Europe depuis la guerre ont pu révéler que la disette monétaire était un phénomène inséparable des grandes émissions, une baisse accentuée du change ayant pour effet la destruction du marché monétaire par la disparition des opérations de dépôt.

A notre avis la crise monétaire qui sévit au Brésil tiendrait essentiellement à l'insuffisance de l'organisation bancaire et à l'instabilité du change.

Quelle a pu être la répercussion de l'inflation sur le change au Brésil ? C'est un problème qui reste difficile à résoudre.

La plupart des économistes brésiliens voient les conditions déterminantes des fluctuations du change dans la situation de la balance commerciale qui, ainsi que nous l'avons vu, est à la base de l'équilibre de la balance des comptes. Tout déséquilibre momentané de la balance des comptes est en effet l'occasion d'une baisse de la valeur du papier monnaie. Mais c'est de la quantité existante de papier-monnaie et de la rareté de l'or que dépendra l'importance de la déprime, et c'est cette quantité qui rendra la baisse définitive ou non. Si le papier monnaie n'existe pas en quantité considérable, les achats à l'extérieur seront restreints. Si l'Etat se livre au contraire à de vastes émissions, le public peut offrir en papier un prix plus élevé des marchandises, de l'or ou des devises étrangères.

On peut néanmoins se demander quel est le point de départ de ce déséquilibre de la balance des comptes. Il faut remarquer d'une part que, dans un même pays et à différents moments, la même quantité de papier monnaie est compatible avec des cours de change différents, étant suffisante ou excédente suivant des périodes d'essor ou de dépression commerciale; mais il faut constater d'autre part que des émissions exagérées, déterminant

la hausse des prix intérieurs, provoquent des achats à l'étranger, ou déclenchant des facteurs psychologiques, incitent les banques ou les particuliers à acquérir des devises étrangères pour se prémunir contre une baisse ultérieure du papier monnaie.

En réalité il y a entre la quantité du papier monnaie, le cours du change, le taux des prix extérieurs et intérieurs un ensemble d'actions et de réactions. Toutes les fois que l'un des éléments est troublé, l'ensemble de l'équilibre est rompu et l'adaptation des prix extérieurs et intérieurs se réalise par une dépréciation du papier monnaie.

En France la hausse des prix intérieurs a précédé au lendemain de la guerre la baisse du franc, puis l'année suivante c'est le phénomène inverse qui semble s'être produit. Au Brésil il serait difficile de dire quel a été le point de départ de la baisse de la devise nationale : émissions exagérées ou déséquilibre de la balance des comptes. Les deux phénomènes semblent avoir constamment réagi l'un sur l'autre.

Quoi qu'il en soit, le point de départ est peu important, l'essentiel est que l'équilibre se rétablisse.

Dès le 18^e siècle, le remarquable économiste que fut Ricardo notait qu'une balance des comptes doit par définition revenir à l'équilibre, équilibre qui se réalise d'ailleurs à des taux de change différents. La dépréciation du papier monnaie, provoquant une réduction des importations, doit en effet rétablir l'équilibre de la balance des comptes et la stabilisation du change. Elle peut même favoriser les exportations et provoquer un afflux de devises étrangères qui détermine une hausse du papier monnaie.

Mais, au Brésil, nous avons vu que le solde déficitaire de la balance des comptes provient de lourds engagements résultant

d'emprunts extérieurs dont le pays doit assurer le service en or ; les traites provenant des exportations de marchandises ne peuvent y faire face. Toute dépréciation du milreis ne vient donc qu'accroître la charge de ces paiements et le déficit de la balance des comptes. Dans ces conditions le Brésil est acculé à la suspension du service de ses emprunts, ou au recours à de nouveaux crédits qui oppressent ses finances. Et là apparaît tout le danger de ces engagements trop lourds et trop rapidement accumulés et dont le Brésil ne pourra se libérer en définitive que par le travail et l'accroissement de sa force de production.

II. — Le rôle de la Banque du Brésil

La seconde cause à laquelle M. Custodio Coelho attribuait la dépréciation de la devise brésilienne était, avons-nous dit, l'abstention de la Banque du Brésil sur le marché des changes.

La stabilité économique et financière d'un pays dépend principalement de la prudence et des garanties dans l'emploi des grandes ressources monétaires ; et dans tous les grands Etats la solidarité bancaire est systématisée, favorisée et disciplinée par l'existence de grandes banques centrales d'émission et de rées-compte qui sont l'arbitre de la devise nationale.

La crise monétaire, qui a apporté tant de troubles aux Etats-Unis nord-américains en 1907, convainquit les financiers de la nécessité absolue de créer un marché d'escompte. C'est ce qui a manqué au Brésil jusqu'à une date très récente. L'absence d'un appareil de circulation, d'escompte et de crédit a non seulement provoqué des crises, mais elle a trop souvent forcé le gouvernement à recourir pour les dominer à des expédients de circonstance, à des valorisations qui, tantôt heu-

reuses comme celles du café, tantôt malheureuses comme celles du caoutchouc pouvaient mettre en danger les finances de l'Union.

Et pourtant ce pays aux mouvements saisonniers d'exportation, qui doit faire à échéance fixe le service d'une lourde dette extérieure, et dont la devise inconvertible est soumise aux fluctuations des changes erratiques, a besoin plus que tout autre de réserves qui lui permettent d'approvisionner le marché du change dans l'intervalle des exportations de marchandises, et aux échéances des coupons de ses emprunts.

L'étude du change brésilien le montre livré aux lois brutales de l'offre et de la demande, atténuées ou exagérées par la spéculation. Des oscillations d'une grande ampleur se produisent au cours de la même année, du même mois, du même jour qui introduisent dans les affaires un élément d'incertitude.

Le tableau suivant en fournit une démonstration suffisante.

Années	Cours minimum de la livre	Cours maximum de la livre	Différence
1915	16\$992 reis	21\$513 reis	4\$521 reis
1919	12\$973 »	18\$824 »	5\$585 »
1920	12\$973 »	25\$264 »	12\$291 »
1921	23\$704 »	36\$225 »	12\$521 »
1922	30\$000 »	39\$588 »	9\$588 »
1923	40\$000 »	51\$544 »	11\$544 »

Ces oscillations, produisant des différences si accentuées au cours d'une seule année dans la valeur du milreis, ont pour effet pratique de transformer inévitablement les classes productrices du pays, spécialement les agriculteurs et les commerçants, en joueurs de jeu de hasard pour toutes leurs opérations. Exportateurs et importateurs brésiliens ou étrangers sont exposés aux plus graves déconvenues.

Le franc en avril-mai 1920 ne valait que 225 reis, un an plus tard il valait 750 reis.

Supposons un industriel français désireux de faire des affaires au Brésil. On lui signale par exemple en avril 1920 un certain tissu fort demandé sur place et qui se vend 10 milreis le mètre. Pour fabriquer ce tissu l'industriel français doit modifier quelque peu son outillage, engager des frais. Mais c'est un homme d'initiative, il a calculé qu'une fois l'outillage modifié le prix de revient du mètre de tissu en magasin à Rio de Janeiro ne serait, tout compte fait, que de 20 fr. ; or le change est à 225 reis le franc ; avec un prix de vente de 10 milreis, c'est-à-dire 44 fr. le mètre, le bénéfice doit être supérieur à 100 %. Bien entendu il faut un an pour que tout soit prêt.

Et quand tout est prêt le franc vaut à Rio 750 reis et 10 milreis ne représentent plus que 13 fr. 33.

On pourrait certes imaginer un autre cas conçu exactement en sens inverse, où l'industriel français ayant calculé son prix de revient et son prix de vente à raison de 750 reis le franc réaliserait un bénéfice énorme par suite de la hausse du milreis.

Ces exemples tendent seulement à démontrer la complexité et le caractère spéculatif des affaires au Brésil.

La spéculation apparaît donc comme un grand ressort de la vie économique brésilienne, atmosphère d'incertitude et d'insécurité, fond mouvant sur lequel se dressent ou s'effondrent les grandes entreprises commerciales et bancaires.

Le sort favorise un grand nombre de gens, exemples impressionnants et contagieux qui pénètrent la mentalité de toutes les classes sociales de l'idée de la fortune facile. Tout le monde spéculé et nous avons vu que le président de l'Etat d'Espirito Santo n'avait pas échappé à cette tentation dans la gestion des

fonds destinés aux annuités de l'emprunt extérieur de 1908. Atmosphère démoralisatrice qui fait douter de la valeur du travail lent et méthodique et de l'économie tenace, seules voies par lesquelles les nations peuvent arriver à une réelle grandeur dans leur marche vers de hautes destinées.

*
* *

La loi de finances du 13 novembre 1920 marque une époque dans l'histoire financière du Brésil. Elle tend à assainir la circulation monétaire, à lui donner enfin des bases, des limites et des garanties propres à consolider le change; elle institue un contrôle des banques et des opérations de change; elle amorce enfin, par l'institution du portefeuille de réescompte, la transformation de la Banque du Brésil en banque d'émission sur le modèle des banques d'Etat d'Europe, et la constitution de l'appareil de circulation, de banque et de crédit que la stabilité et la sécurité de l'économie nationale, dans un grand pays comme le Brésil, réclamaient d'urgence.

I. — *La Caisse de Réescompte*. — Un premier élément régulateur et stabilisateur des prix de l'argent et des marchandises existait donc enfin avec le portefeuille de réescompte de la Banque du Brésil, appelée à devenir Banque d'émission.

La Caisse de réescompte, installée le 1^{er} février 1921, et qui a fonctionné jusqu'en 1923 en faisant des émissions gagées sur des traites commerciales, a rendu de grands services au commerce de par son adaptation facile à la situation du marché. Les 329.265.567 \$ milreis qu'elle a émis n'ont cependant pas été rachetés et incinérés par la Banque du Brésil ainsi que prévoyait la loi. La banque a été exonérée de cette charge qui a été compensée par la remise au Trésor national d'une somme égale,

dont le Trésor s'est constitué débiteur à court terme vis-à-vis de la Banque. Les billets ont donc continué à circuler et c'est au Trésor que le rachat en incombe.

II. — *Le contrôle des banques et des opérations de change.*—

Le contrôle des banques et des opérations de change que prévoyait la loi de finances, a été instauré par le décret du 16 mars 1922. Ce décret contient des dispositions de nature à gêner sérieusement le fonctionnement des banques étrangères que l'opinion publique accusait de spéculer à la baisse du milreis et rendait responsable de l'avilissement de la devise nationale.

En voici les grandes lignes :

Les banques étrangères, autorisées à fonctionner au Brésil et sous le régime des lois brésiliennes, devront compléter dans le délai maximum de 2 ans, à partir de la date du décret d'autorisation, les 2/3 au moins de leur capital dans le pays, qui ne pourra être inférieur à 9.000 contos.

Les banques existantes devront prouver qu'elles ont réalisé les 2/3 de leur capital. Le capital général de la banque répondra aux opérations de sa ou ses succursales dans le pays. La banque ne pourra exclure de sa gérance et de son conseil les sujets brésiliens, et elle devra admettre dans son personnel la moitié au moins d'employés brésiliens. Le jugement d'un tribunal étranger mettant en faillite une banque étrangère ne comprendra pas dans ses effets les succursales existant au Brésil. Les créanciers locaux pourront requérir la mise en faillite de l'établissement situé au Brésil et seront payés sur l'actif respectif par priorité sur les créanciers à l'étranger.

Le décret d'autorisation pourra instituer pour l'établissement étranger le principe de réciprocité et lui accorder au Brésil

les mêmes avantages et privilèges octroyés par la législation de son pays d'origine aux banques brésiliennes.

Les banques étrangères (comme les nationales) devront déposer au Trésor ou à la Banque du Brésil 50 % de leur capital à réaliser pour obtenir l'autorisation de fonctionner dans ce pays. Le montant déposé leur sera remis une fois l'autorisation accordée.

Quant aux opérations de change, toutes les banques nationales et étrangères ne pourront s'y livrer sans effectuer le dépôt d'un 1/10 du total de leurs opérations d'achat et de vente réalisées dans l'année précédente. Ce dépôt sera au maximum de 1.000 contos et au minimum de 100 contos, en or, ou titres brésiliens or, et provisoirement, tant que le change sera au-dessous de 16 pence, en titres de la dette publique fédérale au cours du jour. Les banques doivent fournir quotidiennement au contrôle un état de leurs opérations de change avec indication des acheteurs et des vendeurs et prouver leur légitimité; toute remise de valeurs ou de fonds à l'étranger étant interdite, sauf pour le paiement des dettes publiques et privées, des arrérages des capitaux étrangers investis dans le pays, des marchandises importées et des dépenses des brésiliens ou des étrangers hors du pays.

Les infractions à ce règlement sont frappées d'amendes, variant suivant les cas de 5 à 50 contos, et s'élevant dans les délits les plus graves à 50 % du montant de l'opération, à la confiscation des valeurs de la transaction et comportant enfin le retrait de l'autorisation de fonctionner.

Ces dispositions constituaient une atteinte sérieuse au fonctionnement des banques étrangères.

C'est ainsi, par exemple, que, dans les clauses relatives au cas

de faillite, il est stipulé que le capital tout entier d'une banque étrangère doit servir de garantie aux opérations de sa succursale au Brésil. Par contre la réciproque n'est pas admise; le capital et l'actif de la succursale d'une banque étrangère au Brésil ne peuvent servir de gage pour les obligations assumées par les agences de cette banque dans d'autres pays. D'autre part la loi énonce que la sentence étrangère prononçant la faillite d'une banque étrangère ne pourra comprendre dans ses effets les succursales de cette banque au Brésil.

C'est la théorie des faillites multiples et indépendantes consacrée également par la jurisprudence française. Mais la loi dispose en outre que les créanciers locaux, c'est-à-dire ceux dont les créances doivent être payées au Brésil, ayant requis la faillite de l'établissement situé dans ce pays, seront payés sur la masse de préférence aux créanciers de l'établissement qui sont situés à l'étranger. Les créanciers d'une banque en France ne pourront donc faire valoir leurs droits sur l'actif de cette banque au Brésil, alors que les créanciers brésiliens pourront entrer en concurrence en France avec les autres créanciers de l'établissement. Disposition draconienne et incompatible avec notre législation.

Quant à la disposition d'après laquelle les banques étrangères doivent employer les $\frac{2}{3}$ de leur capital au Brésil, on peut se demander comment certains établissements qui ont des succursales dans plusieurs pays, telle la Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud, peuvent se conformer à une pareille clause.

Enfin il y a lieu de remarquer que, pour les pays comme la France dont la devise est dépréciée, le fait de fixer les chiffres des dépôts et le montant minimum du capital en monnaie bré-

silienne est extrêmement désavantageux, car l'importance de la somme francs qui devra être consacrée à ces dépôts sera d'autant plus considérable que la valeur du franc sera plus faible par rapport au milreis. Ce qui constitue pour les banques françaises une position défavorable vis-à-vis des banques anglaises ou américaines dont la devise nationale fait prime sur le milreis.

L'application de ce contrôle arbitraire, qui constituait un monopole virtuel des opérations de change au bénéfice de la Banque du Brésil, n'améliora pas la situation, et il fut supprimé en 1923. Le nouveau président, M. Bernardes, considéra qu'en rendant la liberté au marché des changes, il allait permettre aux banques étrangères, « qui ont un intérêt primordial au relèvement du milreis », d'exercer dans ce sens une action bienfaisante.

La spéculation sur le change offre en effet l'avantage d'en régulariser les fluctuations inévitables pour un pays comme le Brésil dont les exportations saisonnières portent en grande partie sur une seule denrée. Elle est donc aussi légitime que la spéculation sur les marchandises qui permet au café d'avoir un cours régulier.

La politique bancaire ne doit pas consister à circonscrire la spéculation mais à atténuer les effets nuisibles au commerce de fluctuations soudaines et violentes du cours des marchandises en assurant aux opérations commerciales le marché le plus large possible. Le meilleur moyen d'y arriver consiste à faciliter la concurrence des banques pour la vente ou l'achat de change destiné à couvrir ces opérations.

III. — *Le privilège d'émission de la Banque du Brésil.* — Le 8 janvier 1923 est intervenu le décret transformant la

Banque du Brésil en banque centrale d'émission et en faisant l'arbitre de la devise nationale brésilienne.

L'organisation du nouvel institut d'émission se fait exclusivement sur les bases et avec les éléments fournis par le Trésor et la Banque du Brésil.

D'après les dispositions de la loi, l'Etat fédéral transfère à la Banque la propriété de 10 millions de livres sterlings or du fonds de garantie du papier monnaie en circulation, stock d'or qui s'élevait en janvier 1923 à 90.279 contos or pour une circulation de 2.226.276 contos papier. Cet or est cédé à la Banque pour une somme de 300.000 contos papier débitée du compte courant du Trésor à la Banque, à la condition que celle-ci s'engage à racheter tout le papier monnaie actuellement en circulation.

Pendant la durée du contrat de 10 ans que le Trésor passe avec la Banque, celui-ci cessera toute émission et la Banque émettra des billets sur base métallique or au change de 12 pence par milreis et sur des effets de commerce dûment garantis. La garantie métallique devra représenter au minimum le tiers de la valeur de l'émission.

La Banque entreprendra le rachat du papier monnaie dès que son fonds de réserve aura atteint le montant de 100.000 contos, en destinant à ce rachat un fonds spécial de garantie et de conversion. Ce fonds est constitué avec les bénéfices de la banque, après déduction de 10 % pour le fonds de réserve et des dividendes versés aux actions qui ne pourront dépasser 20 %.

Les dividendes des actions de la banque appartenant au Trésor fédéral et qui devront représenter au moins 50 % du capital seront versés à ce fonds. Y sera également versé un crédit annuel voté par le congrès et qui sera équivalent à la fraction

des bénéfices de la Banque portée audit fonds l'année précédente. Le fonds de garantie et de conversion sera employé à l'achat d'or, au taux de 12 pence par milreis. Les billets de la Banque ne deviendront convertibles en or et à vue, au change de 12 pence, que lorsque ce taux aura été maintenu pendant au moins trois ans.

Le nouvel appareil de circulation n'est encore que dans la période d'organisation et ne peut exercer aucune influence sur la tenue actuelle du change de la devise brésilienne qui reste exclusivement subordonnée à la balance commerciale et à la demande de devises étrangères.

Il eût été désirable qu'on eût pu fonder une banque d'émission sur la base de la monnaie or et que cette banque commençât à opérer et se développât sous le régime de billets librement convertibles. Malheureusement ce régime ne dépend pas d'un décret. Il n'était pas possible de transformer en un an, et moins que jamais au cours de l'année 1923, les conditions économiques et financières du Brésil.

La réforme complète ne peut recevoir que du temps sa vigueur et sa sanction. Il appartient au gouvernement de prendre les mesures essentielles pour en faciliter le succès.

Il est certain cependant que l'activité de la Banque d'émission peut contribuer à donner une certaine stabilité à la situation économique et financière du Brésil. Ce résultat dépend principalement de la prudence et des garanties dans l'emploi des grandes ressources monétaires dont la Banque du Brésil dispose. Ces ressources proviennent actuellement plutôt de ses dépôts que de son capital ou de son privilège d'émission.

En mettant en mouvement ces puissants éléments, le Conseil d'Administration devra avoir pour règle de refuser systé-

matiquement tout crédit aux opérations qui ne tendent pas directement à accroître la production nationale et à faciliter la circulation commerciale des richesses produites. Les opérations destinées aux spéculations sur le change, sur les titres de bourse, sur les terrains urbains, sur l'accaparement des denrées alimentaires, celles qui ont pour objet la construction de lieux de plaisir dans les villes, le fonctionnement d'entreprises de loteries, de jeux et autres entreprises analogues, doivent être formellement écartées, quelque assurées que soient les garanties promises, quelque séduisants que soient les bénéfices offerts. En règle générale, les opérations devront être restreintes aux effets purement commerciaux, à l'échéance de 30, 60 ou 90 jours, médiatement ou immédiatement représentatifs de valeurs ou marchandises.

Bien qu'aucune banque d'émission n'ait jamais été fondée pour ne pas émettre, cette institution devra donc toujours être guidée dans ses émissions par la préoccupation des besoins réels du commerce et de la nécessité de restreindre au minimum possible la monnaie circulante, pour éviter d'aggraver l'inflation des prix.

Les experts de la mission financière anglaise de 1924 se déclarent persuadés que la condition primordiale du relèvement de la circulation dépréciée est la réduction du montant des billets inconvertibles. Ils sont convaincus d'ailleurs que cette circulation est suffisante pour les besoins du Brésil et qu'on doit éviter toute émission nouvelle dans les conditions actuelles.

La quantité des billets émis est sujette à une réduction annuelle prévue dans le budget. Elle est égale au dividende des actions de la Banque appartenant au Trésor, plus les profits de la Banque, déduction faite d'un dividende de 20 % pour les

actionnaires et de 10 % pour la réserve. Ce plan a l'avantage d'être automatique et élastique. Mais il n'entre pas complètement en exécution tant que le capital de la Banque ne réalise pas un dividende supérieur à 30 %.

D'autre part les 120.000 contos de Bons du Trésor considérés comme couverture d'une partie de l'émission sont une cause de faiblesse et doivent être rachetés par le Trésor; et les décrets n^{os} 4.315 et 4.594, en vertu desquels certaines catégories de papier gouvernemental peuvent être acceptées par la Banque au lieu et place de traites commerciales pour couvrir l'émission, devraient être abrogés.

La Banque devra consacrer ses ressources disponibles à l'accumulation méthodique de réserves qui devront être opportunément employées à l'acquisition d'or, dès que la hausse du papier monnaie favorisera cette opération. La force des banques d'émission réside en effet dans l'importance de leur réserve métallique. Si la banque ne peut réaliser que lentement l'or nécessaire à la couverture de la circulation fiduciaire, du moins pourra-t-elle, par l'acquisition d'un fonds de change en devises or, contribuer à une plus grande stabilité du change.

L'intention de stabiliser le change à 12 d. au moyen d'une Caisse de conversion paraît toutefois assez problématique au « Statist » qui, considérant les difficultés éprouvées par l'échiquier britannique pour élever la valeur de la livre de 10 % afin d'atteindre le pair de l'or, pense que cette appréciation de 100 % du milreis nécessiterait des mesures de déflation d'un caractère draconien, et doute que le gouvernement soit en mesure de réaliser les énormes sacrifices qu'implique cette tâche.

On pourrait cependant opposer à ces considérations la surprenante transformation financière que le Brésil a réalisée de

1898 à 1907. En 1898 le milreis cotait 5 d. 5/8 et les finances brésiliennes supportaient de lourds déficits budgétaires. De 1900 à 1907, ère d'excédents budgétaires, la devise brésilienne offrit un cours ferme et élevé qui atteignant 12 d. en 1900 monta en 1907 jusqu'à 18 d., miracle de l'ordre et de l'économie dans les pays nouveaux riches.

Il serait enfin souhaitable que l'organisation de la nouvelle institution soit améliorée dans le sens de la rendre moins sujette à l'influence gouvernementale. Le gouvernement, se réservant au minimum 50 % des actions de la Banque, est assuré de la majorité dans les assemblées générales. Et cette ingérence n'est pas sans inquiéter les partisans eux-mêmes du principe de la Banque d'émission.

Les experts de la mission financière anglaise suggèrent la vente des actions de la Banque du Brésil appartenant au Trésor, aux autres banques nationales ou étrangères qui opèrent au Brésil. La transaction, très profitable pour le gouvernement puisque ces actions font une prime de 100 %, est basée sur le principe de l'indépendance nécessaire de la banque centrale. Elle aurait d'autre part l'avantage de resserrer les liens de la Banque du Brésil avec les autres banques et favoriser leur coopération pour la prospérité financière du pays à laquelle toutes les institutions bancaires du pays sont intéressées.

CHAPITRE III

Le secours à la production nationale

Pays géant et pays jeune, cherchant le développement de sa puissance et son équilibre économique, le Brésil est un Etat en pleine croissance; il en subit les poussées brusques et les crises parfois dangereuses, mais l'abondance de ses ressources en fait le domaine de possibilités incalculables.

L'étranger qui débarque à Rio de Janeiro trouve un caractère de vie intense et de civilisation bien moderne à cette belle ville aux larges avenues conquises par le génie de l'homme tant sur les flots que sur les montagnes. Il se figure à grand peine que ce décor splendide masque de vastes régions souvent vides où le progrès n'a encore fait que des conquêtes partielles et locales, où les richesses latentes se trouvent terriblement espacées et disséminées, sans les communications, ni la main-d'œuvre nécessaires à une exploitation pratique.

Ce qui manque au Brésil, c'est le travail, c'est la main-d'œuvre. Sans doute la guerre mondiale a pu arrêter l'immigration et retarder le développement du pays. Mais le Brésil doit acquérir par la reprise de l'immigration et le développement de sa natalité la nombreuse population qui lui est nécessaire. Si avec cela on peut lui assurer une gestion sévère des finances, sa puissance de production s'accroîtra dans d'énormes proportions, et les capitaux étrangers investis au Brésil n'auront pas été perdus.

Dans les limites des attributions constitutionnelles, l'Union, les Etats et les Municipalités peuvent faire beaucoup en faveur des classes productrices du pays.

Nous examinerons successivement les quatre problèmes essentiels de l'organisation économique : la production agricole, le développement de l'industrie, l'amélioration des transports et l'organisation du crédit.

I. — **La production agricole.** — Des données de notre étude sur les Etats fédérés on a pu conclure que le Brésil possédait une très grande variété de produits agricoles et qu'il peut en attendre un rendement abondant dès que la production aura reçu l'organisation méthodique à laquelle les Etats fédérés et l'Union doivent consacrer leurs efforts.

Le service d'inspection et d'encouragement agricole a donné des indications intéressantes sur la superficie cultivée, la production totale et le rendement moyen à l'hectare par Etat.

La surface totale cultivée dans les 19 Etats fédéraux touchés par l'enquête atteindrait 6.200.000 hectares dont 2.143.981 pour Sao Paulo, 1.168.808 pour Rio Grande do Sul et 1.100.482 pour Minas Geraes.

Il faut insister d'autre part sur ce fait qu'il y a une quinzaine d'années les statistiques de l'exploitation ne mentionnaient guère en quantités appréciables que deux produits, le café et le caoutchouc. Bien d'autres y figurent aujourd'hui : coton, riz, sucre, cacao, tabac, maté, viande et cuirs, maïs, manioc et produits oléagineux, et le Brésil a même exporté des pommes de terre et des haricots, produits qu'il importait jusqu'à une date récente.

Au cours de sa présidence, M. Epitacio Pessoa (1) a su réaliser l'étroite coopération des services techniques existants pour l'organisation méthodique de la production et leur adjoindre de nouveaux organismes, tels que les services d'inspection et d'encouragement agricole, des semailles, d'amélioration des céréales, l'Institut biologique de la défense agricole et le laboratoire de chimie, le Service météorologique, la Direction générale de l'Industrie pastorale, la Station expérimentale de combustibles et minerais annexée au Service géologique et minéralogique, le Service de Défense sanitaire végétale; 53 stations expérimentales ont été établies dans les propriétés mêmes des cultivateurs qui peuvent ainsi apprécier et tirer un large profit des expériences réalisées dans leurs terres suivant les procédés de culture les plus perfectionnés, préconisés par le ministère de l'Agriculture.

Dans ce même ordre d'idées, il nous semble que les Chambres Municipales devraient donner à leur municipe les services gratuits d'un agronome ou d'un vétérinaire.

Quant aux Etats fédérés ils devraient prendre modèle sur les Etats-Unis nord américains et le Canada pour l'organisation « d'elevators de stations », et « d'elevators terminus » dans les ports d'exportation, sortes de vastes magasins généraux publics, qui assurent la conservation facile et sûre des récoltes et permettent au producteur la réalisation immédiate partielle ou totale de sa récolte, au cours des marchés mondiaux, en le soustrayant aux marchandages de courtiers marrons.

(1) Société d'Etudes et d'Informations Economiques « Le Brésil » 1922 p. 19-20.

La production du café et du coton a été l'objet d'intéressantes mesures de protection.

La loi du 19 décembre 1924 a substitué aux dangereuses opérations de valorisation un Institut de Défense permanente du café, qui a son siège à Sao Paulo, et qui fonctionne sous la direction exclusive du Secrétariat des finances et l'administration d'un Conseil choisi parmi les personnalités les plus compétentes de l'agriculture et du commerce.

La défense du café consiste en :

1° La réglementation des entrées du café dans le port de Santos, la limitation des transports étant organisée d'accord avec les règlements des chemins de fer de l'Etat de Sao Paulo.

2° La conclusion d'une convention entre les divers Etats producteurs de café pour que ceux-ci votent l'adoption d'une taxe de circulation, pouvant s'élever à un milreis or par sac de café, et due pour chaque sac de café qui transitera par le territoire de l'Etat. Cette taxe sert de garantie à un emprunt contracté pour la constitution d'un fonds de défense du café ; la perception en sera supprimée à l'extinction du service d'amortissement du capital et des intérêts de l'emprunt.

Quand le Conseil le jugera opportun il pourra prélever sur le fonds de défense les capitaux nécessaires à la constitution d'une Banque pauliste de crédit agricole.

Lorsque le fonds aura été réalisé, les bénéfices liquides révélés par la suite pourront être distribués à ceux qui auront payé la taxe de circulation, proportionnellement à leur apport en café et à leur part de contribution à la constitution du capital de la Banque.

3° Le fonds de défense servira :

a) En prêts aux intéressés moyennant la garantie des cafés déposés dans les magasins régulateurs de l'Etat.

b) En achats de café sur le marché en vue de stockage provisoire et de cote postérieure, si le Conseil juge cette mesure nécessaire comme un moyen régulateur de l'offre.

4° Enfin sera organisé un service d'informations, de statistique et de propagande du café, ayant pour but d'accroître la consommation et de réprimer les falsifications.

Le Secrétariat de l'Institut tient, d'autre part, un registre matricule des agriculteurs de l'Etat de Sao Paulo, mentionnant les exploitations et leur rendement.

La défense de la production du café reste pour le Brésil une question éminemment nationale. Sur une exportation totale de 68 millions de livres sterling les exportations de café figuraient en 1922 pour 44 millions. Si la culture du café disparaissait soudainement, de quelle autre source de production le Brésil pourrait-il tirer les 44 millions de livres sterling qui représentent les 2/3 de la somme totale avec laquelle le peuple Brésilien paie les capitaux et les intérêts qu'il doit et obtient les choses les plus indispensables à sa vie ? A un point de vue plus étroit, celui des relations économiques de l'Etat de St-Paul avec les autres Etats de la fédération, les prix élevés du café permettent à la population pauliste d'augmenter considérablement la consommation des marchandises qu'elle importe des autres Etats. On estime que St-Paul dépense dans les autres Etats de l'Union plus de 100.000 contos du solde de son commerce extérieur de café.

La situation du café sur le marché mondial ne paraît d'ailleurs pas inquiétante. La consommation de l'Europe semble

s'accroître notablement et le café semble devenir pour les Américains du Nord un aliment de première nécessité.

D'après les statistiques officielles (1), la consommation annuelle du café pour les dernières années s'établirait ainsi :

Etats-Unis 10.300.000 sacs, Europe 7.850.000, autres pays 1.150.000. Total : 19.300.000 sacs.

En comptant 5 millions de sacs pour la production des autres pays et 12 ou 13 millions de sacs pour la récolte totale du Brésil on n'arrive guère qu'à 18 millions de sacs et le déficit de la production sur la consommation subsiste.

★★

La culture du coton présente pour le Brésil une grande importance, non seulement du fait que ce pays est apte à produire une quantité considérable de cette matière première de plus en plus recherchée par l'industrie européenne, mais aussi du fait que l'industrie textile se développe progressivement et commence même à fournir un élément appréciable d'exportation.

D'après M. Pearse, qui a parcouru le Brésil pour le compte de la Fédération Internationale des Associations patronales de filatures de coton, la superficie du Brésil apte à la culture cotonnière peut dépasser celle des Etats-Unis. D'autre part le rendement l'emporterait sur les autres pays producteurs. L'alquaire (mesure agraire 2 hectares $1/2$) fournirait en moyenne 1.430 kilos alors que la même superficie produit dans la Géorgie et la Caroline du Sud 1.360 kilos et aux Indes 730 à 800 kilos.

(1) Cf. La conférence de M. Sebastiano Sampaio devant la National Retail tea and Coffee Merchant's Association.

Le coton du nord du Brésil (Parahyba et Rio Grande do Norte) à soie longue a été classé sur le marché de Manchester comme supérieur au fameux Sea Island des Etats-Unis, avant que celui-ci n'ait conquis le premier rang, grâce au perfectionnement des méthodes de culture.

La superficie cultivée et la production présentent la progression suivante :

	Production (hectares)	Production (quintaux)
1915-16	203.966	611.300
1921-22	574.600	1.326.000

L'exportation cependant est assez restreinte :

1913	37.423 tonnes
1923	15.000 »

Le gouvernement brésilien a multiplié ses efforts pour stimuler simultanément le développement des cultures et des industries. La tâche n'est pas facile. La création d'une variété sélectionnée, l'établissement de grandes Sociétés agricoles, l'éducation du cultivateur très routinier, la rareté de la main-d'œuvre, la difficulté et le coût élevé des transports, la lutte contre les insectes destructeurs, sont autant de problèmes difficiles à résoudre.

Un décret du 27 mai 1920 a créé un Office de Culture Cotonnière dont la mission consiste à sélectionner et améliorer les espèces, à faire des expériences d'acclimatation, et distribuer des semences désinfectées.

Un décret du 27 février 1924 a stipulé les avantages concédés aux grandes Compagnies de coton :

a) Exemption pendant 15 ans de l'impôt sur l'importation des machines, engrais, matériel de laboratoire.

b) Transport gratuit de ce matériel sur les voies fédérales.

c) Exemption de tout impôt fédéral sur la culture et la fabrication des sous-produits de la culture du coton.

d) Réduction du frêt pour les balles pressées à 350 k. par mètre cube, sur les chemins de fer et les lignes de navigation fédérale.

Il semble que la production textile cotonnière soit appelée à jouer dans un avenir prochain un rôle important dans le renversement des conditions économiques brésiliennes, à tel point que les manufacturiers d'Europe, qui furent longtemps les fournisseurs du Brésil pour les articles en tissus de coton, rencontrent déjà la fabrication brésilienne comme concurrente sur les marchés de l'Amérique latine.

*
* *

Le développement de l'élevage mérite également de retenir notre attention. Le Brésil méridional, et en particulier l'Etat de Rio Grande do Sul, bien servi par l'étendue et l'excellence de sa terre à pâturage, est destiné à occuper, dans un avenir prochain, une place privilégiée parmi les centres d'élevage.

Le troupeau brésilien peut être évalué à 34 millions de bovins. L'Etat de Rio Grande do Sul a cherché au prix de gros sacrifices et de soins persistants à améliorer le rendement en viande par l'introduction de reproducteurs de race. De grands établissements frigorifiques ont été construits et les demandes toujours croissantes des marchés européens ne peuvent offrir que les prévisions les plus favorables pour l'exportation.

L'intervention de l'Union serait utile pour aider ces entreprises et leur assurer le service des navires frigorifiques des Compagnies transatlantiques.

Cette mesure aurait aussi une grande valeur pour l'expor-

tation des fruits, en particulier de la banane qui semble être devenue en Europe et aux Etats-Unis un aliment de consommation courante.

Disons un mot aussi des richesses forestières, bois d'ébénisterie et bois industriels, à peine exploitées à cause du manque d'outillage pratique et de transports, et dont l'exportation est entravée par les droits très lourds, mais qui pourront donner un jour au Brésil des revenus appréciables.

II. L'Industrie. — Le gouvernement a pris également d'importantes mesures de protection et d'encouragement vis à vis de l'industrie nationale, dont le mouvement semble prendre une certaine ampleur depuis quelques années.

C'est ainsi que les Sociétés sidérurgiques se sont vu accorder des avantages considérables, sous forme d'exemption de taxe à l'importation pour le matériel destiné à l'entreprise, exemption d'impôt pendant de longues périodes, et sous forme de prêts à long terme dont le total s'est élevé, pour 1921 seulement, à 43.300.000 reis.

Les sucreries et les fabriques de chocolats jouissent également d'exemption d'impôts, de garantie d'intérêts et de primes. Enfin des avantages analogues ont été accordés aux entreprises de ciment, d'électro métallurgie, d'azote artificiel, et aux usines exploitant les sous-produits du coton.

L'énumération des matières exploitables et des larges facilités accordées par l'Etat doivent nous permettre de conclure qu'il en résultera, lorsqu'auront été résolus les problèmes des transports et de la main-d'œuvre, des modifications importantes sur le marché économique sud-américain.

III. — **L'amélioration des Transports.** — La mission financière anglaise déclare, dans son rapport, avoir été très impressionnée par les grandes ressources du sol fertile du Brésil et par ses richesses inexploitées.

Mais les experts demeurent convaincus que le développement de ce pays est entravé par l'absence de communications ferroviaire, et que la production agricole, l'exploitation des mines, le problème de la population dépendent essentiellement et en premier lieu de l'amélioration du système de voies ferrées.

Nous avons fait déjà quelques réserves à ce point de vue, en partant de cette considération qu'au Brésil la voie ferrée n'avait pas réussi à amener la main-d'œuvre, condition primordiale de la mise en valeur. Mais la question des communications reste pour les experts une condition dont l'urgence ne pourrait être assez proclamée. Ils ajoutent qu'ils désirent pouvoir dire, à leur retour en Europe, non seulement que l'on fera appel au capital étranger dans ce but, mais encore, qu'il y a des raisons de penser avec confiance : 1° Que le capital investi dans les chemins de fer brésiliens trouvera une avantageuse rémunération et 2° que la réorganisation des transports au Brésil, ainsi que leur développement futur, sont l'occasion d'une étude approfondie et dans le but d'une réalisation immédiate.

Ils font à ce sujet d'intéressantes suggestions; la plus importante est la création d'un Tribunal des chemins de fer, dont l'objet ne sera pas d'intervenir dans l'administration interne des diverses exploitations, mais de sauvegarder les intérêts du public et de présider au développement général des voies ferrées. A cet effet il aura le devoir :

1° De fixer les tarifs des chemins de fer.

2° D'examiner toute réclamation en ce qui concerne la classification tarifée des marchandises ;

3° De connaître en appel toute contestation sur les facilités offertes au trafic par toute entreprise de chemins de fer.

4° Il sera compétent pour recommander au gouvernement la révision des contrats conclus par les compagnies de chemins de fer à des époques et dans des conditions différentes, et qui ne satisferaient plus les besoins de l'exploitation et du développement économique général.

5° Enfin ce Tribunal aura pour mission de faire une étude approfondie du problème ferroviaire : ressources existantes, besoins actuels (standardisation du matériel et des voies) et conditions du développement futur (concession, raccord des réseaux).

Ce plan favorable à l'expansion économique du Brésil, ne peut cependant être mis à exécution que si l'autorité du Tribunal est acceptée par les Etats fédérés aussi bien que par l'Etat fédéral et que ses décisions sont exécutées sans délai. Il nécessiterait une révision de la constitution fédérale.

IV. — **L'organisation du crédit.** — Si d'une part le producteur est dans la dépendance permanente et essentielle des transports pour que ses marchandises arrivent aux consommateurs, il est d'autre part, pour la réalisation de leur valeur et les avances de capitaux qui peuvent nécessiter son exploitation, sous la dépendance d'une bonne organisation du crédit et des banques.

En matière de système bancaire le Brésil est encore très insuffisamment pourvu. On constate cependant que, de 1915 à 1921, le nombre des banques et agences de premier ordre, publiant des bilans, est passé de 70 à 160, ayant plus que doublé.

Les bilans de ces deux années comparatives offrent les chiffres suivants :

ACTIF	1915	1921
Traites escomptées	243.221	1.263.153
Banques nationales	168.990	950.362
» étrangères	74.231	312.791
Prêts en comptes courants	389.160	1.637.105
Banques nationales	214.547	875.714
» étrangères	174.613	761.391
Encaisses	340.183	859.882
Banques nationales	155.619	350.942
» étrangères	184.564	508.240
PASSIF		
Dépôts à vue	439.883	2.100.000
Banques nationales	191.576	1.261.354
» étrangères	248.307	838.655
Dépôts à terme	273.360	974.550
Banques nationales	144.580	663.270
» étrangères	128.780	311.280
Capital réalisé	323.228	625.648
Banques nationales	286.564	494.156
» étrangères	36.664	131.492

La proportion de l'encaisse des banques à la circulation, qui était de 30 % en 1915, s'élève à plus de 47 % en 1921 ; dans le même temps le total des dépôts dans toutes les banques du Brésil est passé de 70 % de la circulation à 170 %.

Nous avons vu que la majorité des opérations bancaires est concentrée à Rio de Janeiro et dans l'Etat de St Paul. Mais, tandis qu'à Rio de Janeiro la Banque du Brésil accapare environ

60 % des opérations des banques brésiliennes, dans l'Etat de Sao Paulo, la situation est un peu différente. La Banque du Brésil est dépassée, quant au chiffre total des opérations, par trois banques de Sao Paulo, Banco do Commercio e Industria, Banco Commercial de Sao Paulo, et Banco do Credito Hypothecario e Agricolo.

Parmi les banques étrangères installées au Brésil, il faut citer la Banque française et italienne pour l'Amérique du Sud; trois banques anglaises : London and Brazilian bank, London and River Plate bank et the British bank; une banque américaine : The National city Bank, et une banque italo-belge : Banco Italo-Belga. Les banques allemandes, prospères avant la guerre, ont repris leurs opérations, mais sans atteindre les chiffres des autres banques étrangères.

L'insuffisance des crédits est pour le Brésil une entrave sérieuse à la prospérité des entreprises commerciales et industrielles, qui sont durement ébranlées par les crises monétaires.

La Wileman's Brazilian Review (septembre 1925) émet à ce sujet les appréciations suivantes :

« Financer les récoltes et les industries constitue pour Sao Paulo un plus gros problème que pour les autres Etats de l'Union, et Sao Paulo est exposé plus qu'un autre marché brésilien à des crises monétaires périodiques. Tel est actuellement le cas. Sao Paulo est presque dépourvu de monnaie. On doit y payer 3 % par mois pour le moindre crédit, tandis qu'à Rio de Janeiro le taux d'escompte le plus élevé que demandent les banques est de 12 % par an.

« Sao Paulo paie la contre-partie d'un programme industriel trop ambitieux. Ses usines se sont multipliées trop vite à la faveur de la dépréciation du milreis et de tarifs douaniers pro-

tecteurs. Et quand le crédit fait défaut elles ne peuvent résister à la crise.

« Une société importante « la Companhia Industria Papeis e Cartonagem de Sao Paulo » s'est déjà effondrée et le passif de la faillite dépasse 70.000 contos, soit plus de 200 millions de fr. ; le bruit court qu'une autre grosse maison industrielle dépose son bilan avec un passif de 110.000 contos. Si ce bruit se confirme, ce sera la fin tragique d'un grand roman industriel et financier qui couvre de menaces la situation de Sao Paulo ».

On peut faire au Brésil le grave reproche d'avoir mal orienté l'investissement des capitaux nationaux (1). Au lieu de les diriger vers les entreprises productives, tendant à la mise en valeur du pays, moyen certain pour le Brésil de faire progresser la richesse et de devenir au lieu d'une nation débitrice une nation créancière, les administrations de l'Union, des Etats et des Municipalités sont intervenues sur le marché pour disputer ces capitaux aux agriculteurs et aux industriels. Au lieu de tirer avec modération des impôts les ressources dont ils ont besoin, les gouvernements attirent sur leurs titres à gros intérêts les fonds qu'ils consacrent à l'amélioration des villes, à la construction de palais, aux déficits des budgets. Les sommes, ainsi détournées de la production nationale, sont considérables. En évaluant seulement les capitaux prélevés par le gouvernement fédéral de 1919 à 1923 on constate que le Trésor national a demandé au marché financier du pays les sommes suivantes :

Apolices (titres) de la dette intérieure émises	
durant cette période (1919-1923).....	623.738 : 400 \$ 000 reis
Obligations du Trésor.....	442.325 : 000 \$ 000 »
Dette flottante.....	1.596.000 : 000 \$ 000 »
Total.....	2.362.063 : 400 \$ 000 »

(1) Cf. Le rapport de M. Braga sur la Banque du Brésil, 1923.

La moyenne annuelle est de 472.000 contos. En comptant les emprunts des Etats fédérés et des Municipalités on arrive certainement à une moyenne de 500.000 contos par an.

Si la production du sol avait été stimulée, nous ne dirons pas au moyen de cette somme entière, mais seulement au moyen de la moitié, il est certain que le Brésil n'aurait pas connu la situation financière et la crise de change dont il souffre.

Le gouvernement fédéral actuel pense avec raison que, pour diriger une partie des capitaux flottants vers le développement de la production nationale, aucune mesure ne sera plus efficace que la création de la Banque hypothécaire nationale, d'après les lignes générales du projet soumis au Congrès législatif national.

Ce projet crée un type de titre, négociable en bourse, bénéficiant de deux solides garanties : 1° hypothèque sur l'immeuble garantissant l'émission du titre ; 2° garantie du Trésor national. Cette forme d'organisation permettra de faire des prêts à intérêts modérés au profit des agriculteurs. Les titres hypothécaires ainsi garantis constitueront le véhicule sûr par lequel une bonne partie des capitaux mobilisables iront féconder le sol, les cultures de café, de coton, de cacao, de tabac, de canne à sucre, de céréales qui réclament et méritent le crédit qui leur fait défaut.

Il serait préférable que les ressources du Brésil puissent être exploitées au moyen du capital national, mais actuellement il n'y a pas de doute que ce pays soit encore dans la nécessité de faire appel au capital étranger. Ce qui ne signifie pas que ce capital doive être requis à n'importe quelle condition. Une condition désirable serait que le capital étranger entre en association au Brésil avec le capital brésilien et partage avec lui les profits de l'entreprise. Le Congrès pourrait, à cet effet, décider

que, dans toute entreprise future, une certaine proportion des actions sera offerte à la souscription brésilienne.

Le Brésil doit ménager son crédit qui est le levier de son progrès économique. Sa politique financière, afin d'assurer la plus large coopération future des capitaux d'épargne et de banques à son développement, doit tendre :

1° A contrôler sévèrement tout emprunt ou tout arrangement financier à l'extérieur, et les propositions mi-officielles faites sans esprit de suite aux établissements étrangers, qui ruinent le crédit du pays en faisant croire que le Brésil est prêt à emprunter à n'importe quelle condition.

2° A consolider la dette extérieure de l'Union, non point par le recours à l'emprunt, mais, ainsi que le suggère le rapport de la mission britannique, par la vente de biens domaniaux tels que chemins de fer, compagnies de navigation qui grèvent le budget de leurs déficits et par la vente des actions de la Banque du Brésil.

3° Enfin à régler équitablement les dettes en souffrance des Etats fédérés ou des Municipalités qui peuvent faire discuter le crédit du Brésil sur les places étrangères, et à empêcher par une disposition constitutionnelle le retour à de telles défaillances.

TITRE V

Le problème international et constitutionnel

CHAPITRE PREMIER

La situation internationale

Les difficultés constitutionnelles et internationales, provoquées par les défaillances de certains Etats ou Municipalités, n'ont pas été sans attirer l'attention des milieux politiques et parlementaires brésiliens, ni sans alarmer l'opinion publique.

La Revue *America Brasileira* posait ainsi la question :

« L'étrange faculté laissée aux Etats d'emprunter à l'étranger a produit des effets déplorables et même dangereux. Etats et Municipalités ont recouru aux marchés de capitaux extérieurs, compromettant le crédit national en laissant croire aux souscripteurs de leurs emprunts, contractés à l'aide de prospectus portant la mention « République des Etats-Unis du Brésil », qu'ils prêtaient leur argent au Brésil. Et quand le service de ces emprunts fut suspendu, les obligataires se tournant vers l'Union ont reçu la réponse exacte selon la lettre de la cons-

titution, que l'Etat fédéral n'avait rien à voir dans ces transactions qu'il ignorait.

« Dans cette situation très compromettante pour le crédit brésilien, le gouvernement fédéral se voit dans la nécessité d'envisager la question, en évitant des complications de caractère international d'autant plus difficile à résoudre que nous n'avons pas signé à la Haye la convention approuvant la doctrine de Drago, parce que notre illustre ambassadeur, M. Ruy Barboza, se refusa à souscrire à une doctrine qui consacrait officiellement la carence des Etats débiteurs.

« Il semble que, pour le renom brésilien, il incombe au gouvernement fédéral d'intervenir et de faire un accord avec ces créanciers, pour résoudre des situations aussi déplorables et scandaleuses. Quelle autonomie est-ce donc que celle qui ne sert qu'à nous abaisser au niveau de quelques pays banqueroutiers ? Comment pourrions-nous répondre à une intervention diplomatique dans ce sens ? Nous avons déjà été placés sur la sellette devant des tribunaux étrangers, dans des actions exécutoires contre des Etats et des Villes débiteurs. Le précepte constitutionnel lui-même ne doit pas permettre de laisser la souveraineté du pays à la merci de dangers de cet ordre qui doivent être écartés coûte que coûte...

« Il y a des Etats et des Municipalités qui ont su faire honneur à leur parole et maintenir honnêtement leur crédit ; ceux-là ne perdraient rien à recevoir l'endos de l'Union qui ne leur ferait jamais défaut. Quant aux autres, à qui leur autonomie a servi à se procurer de l'argent qui n'a pas toujours été employé pour le bien et le progrès général, leur cas réclame un correctif énergique, afin d'éviter que se perpétue un inqualifiable abus.

« Permettre qu'une telle situation subsiste, exposant le Brésil

aux hasards d'une interpellation internationale devant la Société des Nations ou ailleurs, c'est un crime de lèse patriotisme que nos hommes d'Etat ont le devoir d'éviter à tout prix.

« Si la constitution est un obstacle, qu'on revise la constitution, pourvu qu'on sauve l'honneur national ».

Le cas du Brésil n'est pas unique, et l'histoire financière des Etats-Unis nord-américains et de l'Argentine, dont les textes constitutionnels sont, à la base, identiques au texte constitutionnel brésilien, présente des situations analogues.

Il y a plus d'un demi-siècle que huit Etats particuliers de l'Union américaine du Nord ne paient pas les emprunts contractés en Angleterre. Un d'eux, le Mississippi, n'a même pas hésité à répudier purement et simplement ses engagements.

A cet égard, l'Union fédérale américaine garde une attitude parfaitement indifférente, et le gouvernement de la Grande Bretagne paraît avoir renoncé à importuner les Etats-Unis de réclamations platoniques; ce qui n'empêche pas le Council of Foreign Bondholders, qui veille aux intérêts des porteurs anglais de valeurs étrangères, de publier tous les ans dans son rapport, avec une inlassable persévérance, les arriérés dus par les Etats banqueroutiers.

★★

La Souveraineté jouit-elle du privilège de répudier ses dettes ? Formulée aussi indiscretement, la question ne provoquerait que des réponses négatives.

Mais la thèse a pu être soutenue d'après laquelle l'Etat souverain, seul juge du point de savoir s'il peut payer et donc s'il doit payer, ne saurait être contraint à s'acquitter contre son gré.

La politique des Etats en Europe et en Amérique s'est prononcée différemment au sujet de l'emploi des armes contre les Etats insolvables. La Grande Bretagne avant 1902 s'était toujours refusée à l'intervention, mais elle n'avait jamais posé la question sur le terrain juridique.

D'après le langage de Lord Palmerston, en 1848, dans une circulaire célèbre adressée aux représentants de l'Angleterre auprès des cabinets étrangers, c'était une affaire « de pure discrétion et non pas une question internationale » que de savoir si de telles réclamations seraient ou non admises comme objet de négociations diplomatiques. La conception britannique n'a pas changé, après Lord Palmerston, sous Lord Clarendon, Lord Russell en 1861, Lord Derby en 1876, Lord Salisbury en 1882. Ils se sont toujours réservés d'agir selon les circonstances, et de répondre aux plaintes des porteurs de titres de dettes étrangères suivant l'inspiration politique du jour, sans se reconnaître liés par aucun principe de droit. La règle du cabinet de St-James a été de s'abstenir, et il n'y mit que de rares exceptions : celle du Mexique, de l'Egypte, du Vénézuéla.

Aux Etats-Unis l'attitude a été toute différente. Le gouvernement de Washington a observé comme un principe le refus de la pression internationale aux créanciers américains d'Etats étrangers. C'est ce qui ressort des termes dans lesquels s'exprimèrent les secrétaires Fish en 1871, Blaine en 1881 et Root en 1906, dans les instructions données aux représentants des Etats-Unis pour la Conférence pan-américaine de Rio de Janeiro. Ce dernier document, en rappelant la pratique suivie par la République nord-américaine, qualifiait l'emploi de la force pour aboutir au recouvrement de dettes contractuelles d'« inconciliable avec l'indépendance et la souveraineté des Etats ».

On pourrait trouver dans l'histoire diplomatique des Etats-Unis quelques exemples d'une attitude contraire, mais ils n'y altèrent pas la stabilité de la règle générale presque constante.

Telle est donc la différence de ces deux points de vue. Tandis qu'en Angleterre on se tenait à de simples convenances, aux Etats-Unis on invoquait des considérations de droit Et la thèse juridique a pénétré dans la doctrine, grâce au célèbre ouvrage de Calvo dont l'autorité est bien connue.

Lorsqu'elle revêtit la forme diplomatique, en décembre 1902, dans la note célèbre rédigée par le docteur Drago, ministre des Affaires étrangères de la République Argentine, tout était disposé pour l'accueil qu'elle rencontra d'une façon générale dans les deux Amériques, surtout aux Etats-Unis où la presse l'applaudit avec empressement.

La thèse juridique, d'après laquelle un Etat ne doit pas être contraint par la force à payer ses dettes publiques, n'était en réalité qu'un élément de la thèse politique, d'après laquelle la contrainte devait être en tout cas interdite aux Etats européens à l'égard des Etats américains, par application de la doctrine de Monroë.

Les principes juridiques, invoqués par le docteur Drago, étaient : l'égalité des Etats, l'impossibilité de soumettre une entité souveraine à une procédure exécutoire, le caractère spécial aléatoire du contrat d'emprunt public.

Il se référait à l'autorité d'Hamilton : « Les contrats passés entre une nation et des personnalités privées sont obligatoires selon la conscience du souverain et ne peuvent être l'objet de force compulsive » ; et au onzième amendement de la constitution des Etats-Unis établissant que le pouvoir judiciaire de la nation n'a pas qualité pour connaître des litiges de loi ou d'é-

quité intentés contre l'un des Etats Unis par des citoyens d'un autre Etat ou par des citoyens d'un Etat étranger.

Il alléguait enfin qu' « une sentence rendue par les tribunaux du pays ou par ceux de l'arbitrage international » constituait une garantie pour les créanciers. Mais s'il affirmait que sa thèse n'était « en aucune manière, la défense de la mauvaise foi, du désordre et de l'insolvabilité délibérée et volontaire », il ne subordonnait expressément à aucune réserve l'interdiction du recours à la force. On pouvait donc se préoccuper à juste titre de ne point couvrir par une formule trop générale l'Etat qui, après avoir emprunté sans prudence, se retranche derrière sa souveraineté pour refuser tout règlement équitable à ses créanciers.

C'est au Brésil, doublement intéressé à la doctrine en tant qu'Etat américain et qu'Etat débiteur, qu'il devait appartenir de la réfuter, par l'intermédiaire de son représentant M. Ruy Barbosa, devant les puissances assemblées à la Conférence de la Haye de 1907.

Les paroles prononcées par l'éminent jurisconsulte (1) et homme d'Etat ont pris une portée singulière et nous en ferons de très amples citations.

M. Ruy Barbosa présentait d'abord la question dans toute son ampleur.

« La thèse de l'irrecouvrabilité coercitive des dettes d'Etat, « en elle-même, et par rapport à la situation des Etats américains, offre des aspects différents que l'on aurait dû considérer chacun à leur tour, et que, malheureusement, on a confondus souvent, en négligeant l'importance de certaines

(1) Cf. Actes et discours de M. Ruy Barbosa. La Haye 1907 Van Stockum.

« considérations pour donner plus de relief à celle des autres.
« Selon que l'on se place à l'un ou l'autre de ces différents
« points de vue, le point de vue juridique, le point de vue hu-
« manitaire, le point de vue moral, politique, financier, ou qu'on
« les prenne tous ensemble, en les mettant en balance dans leur
« valeur relative, la conclusion à tirer, pour les nations d'Amé-
« rique vis-à-vis de la consécration du principe que l'on s'ef-
« force d'introduction dans le droit international, depuis le cas
« du Vénézuëla, sera bien différente.

« S'il s'agit d'abolir la guerre, continuait-il, ou même si
« on ne pense qu'à faire précéder la voie exécutive de l'essai
« de conciliation, nous serons de tout cœur avec ceux qui nous
« donneront les moyens de convertir en loi cette aspiration,
« mais si ce que l'on prétend c'est, en admettant comme légi-
« times d'autres cas de guerre, créer une catégorie juridique
« d'immunité absolue pour celui-ci, alors il faut examiner si
« vos arguments de droit sont irréfragables.

On est allé jusqu'aux écrits d'Hamilton, le grand publiciste américain, pour appuyer la thèse que « les contrats entre une nation et des individus n'obligent que d'après la conscience de la souveraineté, et, ne pouvant être objet d'aucune force de contrainte, ne confèrent aucun droit en dehors de la volonté souveraine ».

C'est aux yeux de M. Ruy Barbosa une aberration dange- reuse.

« Attribuer à la souveraineté politique des pouvoirs arbi-
« traires équivaldrait à ne pas comprendre cette constitution
« des Etats-Unis, qui a été l'exemple et le modèle de presque
« toutes les constitutions américaines.

« Ce qui fait le trait le plus original et le plus recomman-

« dable de cette œuvre, c'est qu'on y a mis la justice comme
« une limite sacrée et une barrière à la souveraineté. Dans ce
« but, on a déclaré des droits que la souveraineté ne pourrait pas
« enfreindre, et l'on a investi les tribunaux fédéraux du pouvoir
« considérable, d'examiner la constitutionnalité des lois.

« Et voilà une première, mais déjà immense restriction de la
« souveraineté, que dans beaucoup de pays assez avancés on
« pourrait croire incompatible avec son essence même.

« Il y a néanmoins une conséquence de cette prémisse que
« la constitution des Etats-Unis n'a pas adoptée : celle d'assu-
« jettir le gouvernement, incarnation de la souveraineté, à être
« cité directement devant les tribunaux judiciaires. Et voilà
« comment s'explique la théorie d'Hamilton, selon laquelle les
« contrats avec la nation n'établissent aucun droit susceptible
« d'action en justice contre la volonté du souverain. Cette
« conception a disparu d'ailleurs du système de plusieurs cons-
« titutions américaines postérieures à celles des Etats-Unis,
« dans lesquelles on a donné aux cours de justice compétence
« pour connaître des litiges où l'Etat est cité comme défen-
« deur.

« Qu'est-ce qui manque donc à la souveraineté pour être, sur
« le terrain de la justice, au même niveau que les particuliers,
« en ce qui concerne les obligations du droit civil ? Seulement
« la saisissabilité des biens. Cette exemption n'implique pas
« pour le gouvernement le droit de se soustraire à la sentence.

« Mais enfin quand même l'Etat ne transigerait pas sur ce
« point, est-ce que ce pouvoir arbitraire, dont il jouit en tant
« qu'il fait la loi à ses propres sujets subsistera lorsqu'il s'agira
« de ses rapports avec d'autres Etats ? La guerre n'a jamais
« été considérée comme injuste parce que le patrimoine d'une

« souveraineté est inaccessible à la mainmise militaire. Ce qui
« fait les guerres injustes, c'est l'injustice de leurs motifs. Ce
« qui importe donc de savoir ici c'est si la violation du droit
« pratiquée par la nation qui ne paye pas ses dettes suffit à
« autoriser contre elle l'usage de la force (1).

« On ne conteste pas que, si le gouvernement d'un pays at-
« tente à la personne d'un étranger ou à ses droits de propriété,
« l'Etat dont il est le ressortissant a le devoir de le protéger,
« d'exiger satisfaction, et s'il ne l'obtient pas, de l'imposer par
« les armes. N'est-ce pas un cas de spoliation de l'Etranger,
« celui de la cessation du paiement des titres de la dette pu-
« blique dont il est porteur ?

« On ne nie pas, il est vrai, l'obligation de payer, mais l'Etat
« ne se croit tenu de le faire que dans la mesure où il estime
« pouvoir le faire. Mais alors, c'est à peine une obligation mo-
« rale, ce n'est pas une obligation juridique.

« Dans ce système, l'emprunt d'Etat ne serait pas une con-
« vention juridique, mais un acte de confiance. En versant les
« sommes qu'il prête le capitaliste se résignerait d'avance au
« libre arbitre de l'emprunteur irresponsable. D'autres ne con-
« testent pas que le paiement de leurs dettes ne soit absolument
« obligatoire pour les Etats. Ce qu'ils revendiquent pour cette
« catégorie d'emprunteurs c'est le droit de fixer le mode et
« l'époque de l'exécution de ses engagements. La conséquence
« peut être la même, car juridiquement il n'y a point de doute
« que, si l'Etat a le droit de ne payer que lorsqu'il lui plait de

(1) M. Ruy Barbosa semble sortir du domaine de l'argumentation juridique pour entrer dans celui de la morale. Le droit international avant le Pacte de la Société des Nations n'e s'est pas prononcé sur la légitimité du droit de guerre que la Souveraineté a toujours revendiqué comme un attribut naturel.

Seule la convention Porter fera une brèche au droit d'immunité de guerre.

« le faire, il ne sort pas de son droit en ajournant toujours le
« moment de payer.

« Cette théorie, déclarait M. Ruy Barbosa, n'est pas la
« théorie du droit de la souveraineté, c'est la théorie de l'abus
« de la souveraineté.

« Appliquée à la vie intérieure des Etats elle y annulerait
« l'ordre juridique; ainsi qu'elle la détruira si on l'admet dans
« les rapports internationaux.

« Ni la doctrine, ni la jurisprudence n'ont jamais admis au
« Brésil cette vue relativement à la situation de l'Etat débiteur.
« A notre avis l'Etat en empruntant ne fait pas un acte de sou-
« veraineté, mais un acte de droit privé, comme dans tant d'au-
« tres contrats où sa personnalité se dédouble, c'est-à-dire où
« il sort de son rôle politique pour exercer des actes régis par
« le droit civil.

« Ou ces emprunts sont des actes de droit civil comme les
« autres contrats de prêt et ils ne rentrent pas dans la sphère
« de la souveraineté, ou, s'ils constituent des actes de souve-
« raineté, ils ne sont point des contrats. Mais, s'ils ne sont point
« des contrats, dites-le d'avance aux prêteurs, quand vous
« frappez à leurs portes, dites-le leur ouvertement dans les
« clauses des emprunts proposés à leur souscription et dans le
« texte de vos titres de rente. Nous verrons alors s'ils y aura
« des souscripteurs pour leur placement ou des marchés pour
« leur mise en circulation.

« On a dit que le prêteur n'avance pas son argent sous la
« forme des contrats ordinaires de mutuum : il achète un titre
« sur le marché, c'est tout. Mais est-ce que ce n'est pas tout à
« fait la même chose, lorsqu'il achète sur le marché un titre
« commercial quelconque au porteur ?

« On a dit encore, que ce contrat n'offre pas les caractères
« généraux des contrats de droit privé, car il n'exprime pas un
« engagement en faveur d'une personne déterminée. Mais est-ce
« qu'il n'y a pas, en droit privé, toute une catégorie de contrats
« avec des personnes indéterminées ?

« On a dit enfin que l'émission de ces titres implique un
« exercice de la souveraineté, puisqu'il faut pour les créer une
« autorisation législative.

« Mais d'autres actes d'administration ou de finances, les
« concessions d'ouvrages publics par exemple, ne se font-ils pas
« également en vertu d'actes législatifs ? Et pourrait-on mécon-
« naître à ces conventions le caractère civil de véritables con-
« trats ? (1).

« Voilà, concluait-il, notre jurisprudence à nous Brésiliens,
« celle de nos maîtres, de nos tribunaux, de nos législateurs.
« Pourrions-nous avoir deux mesures, l'une pour nos créanciers
« nationaux, l'autre pour nos créanciers étrangers ?

★
★

« Maintenant, si nous nous rattachons au point de vue de
« l'humanité, c'est une autre affaire. Alors, on peut désirer pour
« ces différends l'exclusion de l'emploi de la force. Toutefois,
« ceux mêmes qui sont pour le privilège de la souveraineté
« dans toute son étendue en exceptent les cas de désordre et
« mauvaise foi ainsi que ceux d'insolvabilité volontaire.

« Etant donnée cette restriction, voilà que la souveraineté se

(1) Nous donnons le texte du discours prononcé par M. Ruy Barbosa à La Haye. Tout en nous ralliant au fond de la thèse soutenue par l'éminent juriste, nous exprimerons le regret qu'il n'ait pas apporté dans l'argumentation ci-dessus un peu plus de précision juridique.

« limite, voilà qu'elle peut avoir des juges, voilà qu'elle subit
« aussi légitimement la répression de la force. En supposant
« même qu'il s'établisse pour tous les conflits entre Etats le
« régime général de l'arbitrage, pourra-t-on éviter la sanction
« militaire contre ceux qui en repoussent les tribunaux, en re-
« fusent les sentences, ou les violent délibérément ?

« Voilà pourquoi, Messieurs, nous n'avons pas souscrit et
« nous ne souscrirons jamais à ce système. Sur le terrain juri-
« dique il nous paraît sérieusement discutable. Sur le terrain
« humanitaire il ne saurait pas exclure d'une façon absolue la
« sanction de la force. Sur le terrain politique, en faisant appel
« à la doctrine de Monroë, il compromettrait cette doctrine,
« puisque d'un côté il attirerait sur elle l'antipathie du monde
« et de l'autre lui apporterait des responsabilités écrasantes.

*
* *

« Notre point de vue est tout autre.

« Nous avons, nous aussi, la préoccupation la plus sérieuse
« de notre honorabilité internationale, et nous craignons vive-
« ment de la compromettre. Il nous semble que l'aspect moral
« et l'aspect financier de la question, l'un et l'autre extrême-
« ment délicats, la dominant toute, et ne nous laissent pas la
« possibilité de nous rallier à cette théorie, quand même on ne
« pourrait opposer des objections d'autre nature...

« Nous sommes débiteurs et nous pourrions avoir besoin en-
« core de recourir aux marchés étrangers. Nous ne voulons donc
« pas nous risquer à susciter la méfiance de ceux que nous avons
« trouvés si souvent prêts à concourir au développement de
« notre prospérité.

« Et ce n'est pas à notre crédit seulement que nous pensons

« mais aussi, dans la même mesure à celui de l'Amérique latine
« en général.

« Notre opinion est très ferme à ce sujet. Nous pensons que
« lorsqu'on doit et que l'on a le malheur de ne pas pouvoir
« payer, on ne peut pas se dérober aux suites naturelles de ses
« embarras. Nous croyons que le danger et la crainte de ces
« conséquences peuvent agir quelquefois comme un frein salu-
« taire contre l'imprudence à s'endetter.

« Nous craignons que le privilège invoqué de ne pas pouvoir
« être exécuté par ses créanciers ne soit un avantage funeste à
« celui qui a besoin de recourir aux capitaux d'autrui. Nous
« pensons que le crédit des pays, au profit desquels on soutient
« la nécessité de ce principe, ne résistera qu'avec une extrême
« difficulté à l'ébranlement que provoquera son installation en
« loi universelle dans les rapports internationaux. »

« Nous sommes persuadés qu'on ne saurait accueillir cette
« règle comme un bienfait que si elle nous venait de l'initiative
« de nos créanciers eux-mêmes, en hommage spontané de leur
« confiance; et même dans ce cas, d'ailleurs bien improbable,
« nous ne savons pas s'il ne serait pas plus sûr, pour notre
« stabilité morale et matérielle, de nous passer de cette con-
« cession.

« Mais du moment qu'elle s'établirait par notre initiative
« ou par nos efforts, le résultat inévitable serait la baisse géné-
« rale du crédit des peuples protégés par cette innovation mal
« vue, et, si, après son admission au rang de principe inter-
« national on se voyait dans le besoin de recourir au crédit
« étranger, ce ne serait qu'au dépend de ce principe même,
« moyennant des conditions et des garanties qui l'annuleraient.
« Les contrats de prêt aux Etats favorisés par cette immunité

« nouvelle ne se feraient dès lors qu'avec des gages d'ordre
« matériel, des hypothèques douanières, des sûretés oppressives
« et humiliantes, telles que doivent être celles dont s'entourent
« au préalable les prêteurs, quand la loi leur refuse les moyens
« d'exécution.

« Vous saisissez donc pourquoi la doctrine dont je parle n'a
« rencontré absolument aucun adepte parmi nous et y a éprouvé
« une opposition unanime dans la presse, nonobstant une cer-
« taine plausibilité de son aspect juridique, contestée d'ailleurs
« par des avis respectables avec des raisons excellentes ».

M. Ruy Barbosa se ralliait au contraire à la proposition américaine de M. Porter tendant à soumettre les litiges internationaux concernant les dettes d'Etats étrangers au droit commun de l'arbitrage obligatoire. « Car, disait-il, il est de toute évidence que même en souscrivant la stipulation de l'arbitrage obligatoire, aussitôt qu'on l'évite ou qu'on n'en respecte pas la sentence, l'hypothèse de l'intervention des armes revient toujours comme le seul recours efficace ».

CHAPITRE II

Le problème constitutionnel

§ I. — L'irresponsabilité constitutionnelle du Gouvernement fédéral

Les représentations diplomatiques à l'appui des réclamations des porteurs de titres d'emprunts des Etats fédérés brésiliens sont rendues difficiles par ce fait que les débiteurs étrangers ne sont pas des Etats souverains à personnalité internationale, auprès desquels des représentants du gouvernement réclamant soient accrédités.

Quand au gouvernement fédéral il se retranche derrière son irresponsabilité et l'autonomie des Etats fédérés.

Cependant, si du point de vue constitutionnel, l'Union brésilienne peut opposer son irresponsabilité juridique aux réclamations de créanciers étrangers des Etats fédérés, au point de vue international elle devient pratiquement responsable des engagements de ces Etats.

Elle est en effet la seule entité souveraine à laquelle puissent s'adresser les réclamations diplomatiques pour obtenir l'exécution des contrats et la réalisation des gages qui y sont affectés par les Etats particuliers, qui eux n'ont aucune existence juridique internationale. Cette réalisation l'Union souveraine ne saurait la voir poursuivre par des moyens coercitifs exercés sur le territoire national et qu'elle considérerait comme une atteinte à sa Souveraineté. Elle ne doit donc pas ignorer les emprunts

extérieurs des Etats qui peuvent donner lieu à des interventions diplomatiques qu'elle doit prévenir et éviter.

Le gouvernement fédéral a payé un coupon en souffrance de l'Etat d'Espirito Santo, sur les instances du gouvernement français, mais il l'a fait uniquement pour éviter les conséquences d'une clause insérée au contrat de cet emprunt et qui aurait pu porter atteinte à la souveraineté nationale. Et c'est précisément parce qu'il n'a pas voulu que ce fait exceptionnel pût être ultérieurement invoqué comme précédent, que, lors du deuxième emprunt d'Espirito Santo, il fit rappeler officiellement par voie diplomatique qu'il n'était pas responsable des emprunts des Etats fédérés.

Ce n'est qu'à titre purement théorique qu'on pourrait imaginer un Etat étranger prenant à son compte les revendications de ses nationaux et menaçant d'envahir le territoire de l'Amazonie ou du Para. Cette menace, ainsi que nous l'avons vu, en vertu du paragraphe 2 article 6 de la constitution, justifierait l'intervention de l'Union; le gouvernement fédéral pourrait forcer l'Etat fédéré débiteur à acquitter sa dette, ou régler lui-même les créanciers.

On peut envisager pratiquement, au contraire, le recours judiciaire offert aux créanciers des Etats fédérés défaillants par le paragraphe 4 de l'article 6 qui prévoit l'intervention de l'Union pour l'exécution des jugements fédéraux.

Les créanciers ont le choix entre deux procédures différentes :

1° Assigner l'Etat défaillant et non souverain devant les tribunaux français et obtenir contre lui un jugement dont ils requerront l'exequatur des tribunaux brésiliens.

2° Engager la procédure au Brésil.

La juridiction administrative contentieuse ayant été abolie en matière administrative fédérale et dans la plupart des Etats fédérés, le litige sera de la compétence des tribunaux judiciaires. Le procès sera intenté non pas devant le juge fédéral qui siège dans la capitale de l'Etat, mais devant les tribunaux de l'Etat fédéré (justice « estadoale »), en l'espèce : le Tribunal des actes de l'administration des finances (Juizo dos Feitos da Fazenda). L'appel du jugement devant le suprême tribunal fédéral et la condamnation éventuelle de l'Etat fédéré permettra l'intervention de l'Union pour faire exécuter la sentence fédérale.

Les créanciers semblent avoir jusqu'ici reculé devant les frais et les délais d'une telle procédure.

Ils n'ont pas perdu, en effet, l'espoir d'une intervention des pouvoirs fédéraux qui, en raison de la situation réservée au Brésil parmi les Nations du monde entier, et les places d'honneur occupées par ses représentants dans les organismes internationaux, ne sauraient laisser subsister plus longtemps une situation aussi préjudiciable au bon renom du pays.

Les créanciers français et anglais de l'Etat de l'Amazonie ont tenté en 1921 de saisir la Société des Nations, organe de la justice et de la morale internationale, au sujet des engagements extérieurs des Etats particuliers autonomes en non souverains et de la responsabilité du gouvernement fédéral. L'Union, n'admettant pas au nom de sa souveraineté d'action coercitive sur le sol national pour le recouvrement d'une créance, ne devait-elle pas assumer elle-même la responsabilité des engagements pris par les Etats fédérés, à moins de se rendre publiquement complice de leur inexécution ? Mais le Conseil opposa une fin de non recevoir, et la résolution de ne pas prendre en considé-

ration les démarches directes faites par des associations et des intérêts privés.

Le fait que la situation de l'Amazone ait pu faire l'objet d'une interpellation internationale devant la Société des Nations montre cependant quelle importance revêt pour le crédit brésilien la solution de tels conflits, dût-elle nécessiter une révision constitutionnelle.

Dans le cadre même de l'organisation constitutionnelle, la longue crise qu'a subie l'Etat d'Amazone, et qui a provoqué le désordre administratif et financier et la banqueroute de cet Etat, ne fondait-elle pas l'Etat de l'Amazone à se réclamer des dispositions de l'article 5 de la constitution et à solliciter les secours que celle-ci garantit aux Etats atteints par une « calamité publique » ?

Cette thèse fut soutenue par le président de l'Etat de l'Amazone, en 1923, dans les termes suivants (1).

« Personne ne peut nier que la crise économique et financière, qui nous accable actuellement, n'ait le caractère d'une calamité. Cette crise a suscité parmi nous la peste et la famine et contribue pour une grande proportion aux statistiques criminelles. Le manque de numéraire interdit toute industrie et tout travail, ce qui empêche les classes laborieuses d'obtenir les ressources susceptibles de leur procurer les moyens garantissant leur subsistance.

« Si la calamité est un malheur qui atteint un pays entier, ainsi que le définissent les lexicologues, il n'y a aucun doute que l'Amazone ne soit actuellement la proie de ce fléau. Sur tout son territoire règne la misère la plus profonde. La population de cet

(1) Extrait du journal officiel de l'Etat de l'Amazone du samedi 14 juillet 1923 p. 96-406.

Etat souffre de la faim et lutte contre les épidémies dévastatrices. Tout le monde est inquiet et comprend que sur le droit de propriété pèse la menace d'affamés prêts à se révolter contre l'autorité de la loi. »

Une interprétation différente des termes de l'article 5 était donnée toutefois par le Dr Amaro Calvacanti, Ministre de la Justice et depuis Juge du Suprême Tribunal Fédéral et Membre de la Cour Permanente d'Arbitrage de la Haye, dans une circulaire adressée aux Présidents et Gouverneurs des Etats, le 22 mars 1897 :

« Peut être seulement considérée comme calamité publique, « outre les sécheresses prolongées et dévastatrices, les grands « incendies, les inondations et autres fléaux du même genre, « l'irruption subite sur le territoire d'un Etat d'une maladie « contagieuse ou pestilentielle, susceptible d'une grande ex- « pansion épidémique, d'une propagation rapide et de causer « une mortalité élevée, différente de ces maladies qui se déve- « loppent seulement à cause de l'absence de mesures adéquates « et de la négligence dans l'emploi des moyens connus de pro- « phylaxie usuelle ».

Les secours fédéraux furent donc refusés à l'Etat de l'Amazone.

L'Union d'ailleurs ne resta pas sur cette attitude négative, et l'Etat d'Amazone ayant essayé de contracter un emprunt aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral intervint par l'intermédiaire de ses représentants à Washington, Paris et Londres pour faire échouer les négociations. (1)

(1) Veuillez donner la plus grande publicité à la déclaration suivante :

Le gouvernement fédéral vient d'apprendre que l'Etat de l'Amazone projette la réalisation d'un nouvel emprunt extérieur. Quelles que soient les garanties que ledit Etat puisse prétendre offrir pour cette opération, le gouvernement

Le texte du contrat de l'emprunt, que l'Etat de l'Amazonie projetait de conclure avec la J. G. White Engineering Corporation, portait que l'Etat de l'Amazonie avait l'intention d'affecter le produit de cet emprunt à la liquidation de sa dette extérieure. Dès lors, la déclaration officielle et publique du gouvernement fédéral, déconseillant formellement la souscription à l'emprunt dont il s'agit, pouvait être considérée comme portant un préjudice aux créanciers déjà existants de l'Amazonie. L'Union intervenant pour empêcher cet Etat fédéré de trouver les ressources qui lui permettraient de régler sa dette extérieure, on était en droit d'établir une relation directe de cause à effet entre l'attitude du gouvernement fédéral d'une part et la défaillance financière de l'Amazonie d'autre part.

Le gouvernement fédéral assumait donc à l'égard des porteurs français une certaine responsabilité. Thèse ingénieuse, à laquelle le gouvernement fédéral ne pouvait répondre qu'en laissant suspecter la bonne foi du gouvernement de l'Amazonie.

§ II. — Les solutions pratiques

Si nous examinons la question de la dette de l'Amazonie sous son aspect pratique, diverses formes d'assistance financière fédérale semblent pouvoir être envisagées.

1° Le prêt de 15.000 contos, autorisé par le Congrès fédéral,

fédéral considère de son devoir de ne pas autoriser semblable tentative, en avisant les principaux marchés européens et américains que le Brésil désapprouve d'une manière positive l'éventuel emprunt en question et dégage, d'une manière absolue, toute son entière responsabilité pour ce qu'à l'avenir il pourrait advenir aux preneurs ou souscripteurs, l'actuelle situation financière et administrative de l'Amazonie ne permettant nullement à cet Etat de la Fédération de s'imposer de nouvelles charges.

Le Ministre des affaires étrangères.

Signé : Félix PACHECO.

mais que le Président de la République n'a pas consenti à l'Etat, à défaut de confiance dans son administration.

Ce ne serait qu'une demi-mesure provisoire qui ne servirait qu'à couvrir les services arriérés de la dette à l'extérieur et à l'intérieur et laisserait l'avenir sans solution, ni sécurité.

2° La prise à la charge de l'Union de tous les engagements de l'Amazone, à titre de compensation, dans un accord éventuel entre l'Union et l'Etat concernant la cession du territoire de l'Acre, et sur la base de l'indemnité qui serait due à l'Etat pour l'abandon de ses revendications.

3° Le rachat de la dette extérieure de l'Amazone par l'Union, moyennant une émission d'apolices fédérales, permettant de racheter cette dette avec un grand avantage, à la faveur des cours dépréciés des titres et du change du milreis par rapport au franc, l'Union devenant créancière de l'Etat avec les garanties affectées aux créances ainsi rachetées par elle. Mais il semble que le gouvernement fédéral ne veuille pas augmenter les émissions d'apolices fédérales.

4° Enfin donner à un emprunt extérieur de consolidation et de conversion de tous les engagements extérieurs de l'Etat de l'Amazone, la garantie d'un contrôle fiscal de l'Union exercé à la demande des créanciers sur les revenus hypothéqués à la dette amazonienne tant que l'Etat ne remplit pas ses obligations.

Cette solution paraît la plus pratique, étant donné l'irresponsabilité pécuniaire invoquée par l'Union, l'état de pénurie de l'Amazone et la nécessité d'une solution radicale garantissant l'avenir avec l'assistance et la surveillance de l'Union.

Le précédent d'une telle intervention fiscale de l'Union dans les Etats est déjà établi par l'article 10 du contrat de mai 1920

entre elle et l'Etat de Para, concernant le prêt de 15.000 contos qu'elle a consenti à cet Etat. Par cette clause « l'Etat de Para s'engage à permettre que la délégation fiscale fédérale recouvre directement les impôts d'Etat et les revenus donnés en garantie de l'emprunt au cas où il manquerait à quelque'une des clauses du présent contrat. »

Ce que l'Union a pu faire dans son intérêt propre, sans porter atteinte à l'autonomie constitutionnelle des Etats, et sans avoir même besoin de soumettre cette convention de caractère administratif et contractuel à l'approbation du Congrès fédéral, ne peut-il être renouvelé, pour le crédit et la dignité du Brésil, dans le cas des contrats inexécutés par les Etats vis-à-vis des créanciers étrangers, écartant ainsi les réclamations diplomatiques et aidant l'Etat de l'Amazone à restaurer son crédit et ses finances ruinés par la crise économique et le fléau de la politique.

*
* *

La République Argentine fournit un exemple édifiant à l'égard des emprunts en souffrance de ses provinces autonomes (1).

A la suite du Krach des Baring Brothers, ses banquiers de Londres, en 1890, le gouvernement argentin avait dû, par un moratorium de trois ans, suspendre le service en espèces de la dette extérieure fédérale, en payant les coupons à l'aide des titres d'un nouvel emprunt de consolidation ou funding.

Lorsqu'au terme des trois années de cette défaillance le gouvernement argentin eut commencé à restaurer ses finances

(1) Le journal le Brésil 2 octobre 1921.

et son crédit, il acheva cette œuvre de restauration par une intervention financière dans les Etats provinciaux. Ceux-ci, abusant de leur autonomie, avaient presque tous contracté des emprunts extérieurs et avaient cessé d'en assurer le service.

Le gouvernement fédéral argentin, qui venait par un grand effort de relever le crédit national, ne resta pas indifférent devant l'insolvabilité des Etats particuliers qui mettaient à leur tour le crédit de la nation en péril. La loi du 27 mars 1897, dite loi Pelligrini, édicta les mesures propres à restaurer les finances de la Confédération, en autorisant la réorganisation financière des diverses provinces.

Dans l'exposé des motifs d'un premier projet de restauration des finances argentines en 1894, on trouve les raisons justificatives du droit d'intervention du gouvernement fédéral dans les finances des diverses provinces argentines.

Ces raisons, rappelle l'exposé, ont été déjà indiquées dans la loi du 22 octobre 1890 qui autorisait le pouvoir exécutif à mettre à la charge de la nation les dettes extérieures de la province qui ne pourrait en assurer le service. Il était prévu que, en cas de difficultés financières, des négociations devaient être engagées éventuellement avec les porteurs des dettes provinciales, en vue de les amener à accepter l'échange de leurs titres contre des emprunts nationaux 4 1/2 %.

Un message, daté du 29 septembre 1890, avait de même déclaré que, si la responsabilité de la nation ne pouvait être engagée par des obligations d'un caractère local, il était cependant d'un intérêt primordial pour le crédit argentin que le gouvernement fédéral ne les laissât pas en souffrance. On voit donc que le gouvernement fédéral argentin, tout en se déclarant irresponsable constitutionnellement et juridiquement, consi-

dérail le crédit des provinces autonomes comme solidaire de celui de la nation.

En 1894 le gouvernement insistait encore sur le fait que si, constitutionnellement, il peut y avoir des Etats autonomes, il convenait cependant, dans les manifestations de la vie extérieure telles que les appels au crédit étranger, que la nation assumât toute la responsabilité, et il constatait qu'au point de vue politique et économique, il serait fâcheux qu'il y eût des Etats insolvables à côté des Etats solvables.

C'est en vertu de ces considérations que le ministre des finances de l'Argentine déposait, en 1897, un projet de loi tendant à transformer en rentes fédérales les dettes extérieures des différentes provinces. Le texte de M. Pelligrini fut adopté, après plusieurs amendements, par le Congrès argentin. La disposition essentielle de cette loi était la suivante :

§ 2. — Le pouvoir exécutif remettra aux gouvernements des provinces, en 4 % nationaux, un montant suffisant pour effectuer des arrangements entre les gouvernements et leurs créanciers, approuvés par le pouvoir exécutif. Ainsi disparaîtront capital et intérêts de ces dettes provinciales.

Les provinces devront céder à la nation des propriétés, valeurs produits et taxes nécessaires pour faire le service et l'amortissement de ces titres nationaux, jusqu'à ce que la dette ait disparu.

Le pouvoir exécutif ouvrira un compte spécial avec chaque province pour le montant du service et des garanties reçues; aussi longtemps qu'une province n'aura pas clôturé ce compte avec la nation, elle ne pourra contracter aucun emprunt extérieur sans le consentement du pouvoir exécutif.

Le pouvoir exécutif est autorisé à émettre 135 millions de

dollars or à 4 %, remboursables en 40 ans, destinés exclusivement au règlement et au paiement des garanties, à l'achat ou à l'extension des chemins de fer, et aux provinces pour le rachat de leurs dettes extérieures.

Les provinces comprises dans le plan de règlement étaient au nombre de 10 sur les 14 que compte l'Argentine.

Le montant de leurs dettes extérieures, au début de 1897, s'élevait à 137.261.859 piastres or, décomposé dans le tableau suivant :

Mendoza	5.888.598
San Luis	888.208
Catamarca	3.093.432
San Juan	2.169.398
Corrientes	6.411.290
Buenos Ayres	52.789.296
Tucuman	2.962.008
Cordoba	23.813.722
Santa Fé	21.956.602
Entre Rios	17.289.305

D'après la loi du 27 mars 1897, l'Etat fédéral argentin n'avait pas à intervenir dans les arrangements à conclure avec le comité des porteurs; les accords devaient être négociés par chaque province ou Etat particulier. Après d'assez longues négociations, les dettes provinciales furent complètement échangées contre la dette fédérale en 1900.

L'échange des obligations provinciales contre les titres du nouvel emprunt fédéral 4 % ne se fit pas pour toutes les provinces de façon uniforme. Le montant alloué à chaque obligation fut généralement fixé par les banques émettrices d'après

le montant nominal d'emprunt fédéral nouveau mis à leur disposition par l'Etat argentin. Par exemple, pour la province de Cordoba, sur une dette globale de 19.080.000 piastres or, le gouvernement fédéral a remis 11 millions de piastres or de dette extérieure 4 %. La répartition effectuée entre les obligations représente pour chacune d'elles 58 % du capital nominal ancien, soit 291 fr. 25 par obligation de 500 francs. Les porteurs de l'emprunt San Juan ont été plus avantagés; ils ont reçu 83 %. Cette différence de traitement peut s'expliquer par la valeur des garanties des emprunts contractés et par la situation financière plus ou moins favorable des provinces envisagées.

Le Brésil qui comme l'Argentine en est encore à la première phase de son développement, qui a d'immenses territoires et d'infinies richesses naturelles à mettre en valeur, aura besoin longtemps du concours du capital étranger, et pour cela doit ménager son crédit extérieur. De la bonne volonté qu'il aura mise à régler scrupuleusement ses engagements à l'étranger dépendront aussi les facilités de commandite qu'il trouvera sur les marchés de capitaux européens qu'il a intérêt à mettre en concurrence avec les banquiers de New-York. Et le Brésil doit tenir à ne pas se trouver devant le capital européen en infériorité vis-à-vis de l'Argentine.

En réalité l'intervention financière de l'Etat fédéral pourrait se borner aux deux Etats de l'Amazone et de Para ruinés par la baisse du caoutchouc. Quant à l'Etat d'Alagoas ses finances le mettent en mesure de faire face à ses engagements quand il aura réglé le cas des fausses obligations émises par un agent infidèle.

§ III. — Les mesures législatives

La préoccupation d'éviter à l'avenir de nouveaux abus des Etats fédérés a attiré l'attention de jurisconsultes et d'hommes d'état brésiliens.

M. Aureliano Leal (1) a soutenu qu'il peut être remédié à ces inconvénients par de simples lois fédérales. Sa thèse qui nous paraît très contestable est la suivante :

D'après le paragraphe 23 de l'article 34 de la constitution fédérale, la faculté de l'Union de légiférer sur le droit civil, commercial et criminel de la République est absolue.

L'autonomie a été accordée aux Etats à la condition qu'ils se soumettent au droit privé établi par l'Union. Donc toutes les règles que le droit fédéral édicte au sujet des emprunts extérieurs ou intérieurs contractés par les Etats sont parfaitement constitutionnelles, du moment qu'elles n'abrogent pas la faculté de contracter ces emprunts.

On devrait donc considérer comme telles les dispositions du droit civil réglant :

1° Le quantum ou montant de tout emprunt extérieur ou intérieur.

2° L'interdiction de certains contrats pouvant compromettre le crédit de l'Union à l'étranger, ou sa sûreté à l'intérieur.

3° La désignation d'un organe neutre pour l'examen de la conformité des contrats d'emprunts avec le droit fédéral.

4° L'obligation de ne juger exécutoires que les contrats conformes aux dispositions des constitutions locales.

Ces restrictions, dit-il, apportées non pas à proprement par-

(1) Cf. Aureliano Leal. *Theoria e pratica da Constituicao federal Brasileira*.

ler au droit de contracter des emprunts, mais aux modalités des contrats se justifient par elles-mêmes.

A notre sens l'argumentation de M. Aureliano Leal repose sur une erreur initiale, à savoir qu'il considère comme relevant du droit civil des questions qui sont du domaine constitutionnel puisqu'elles ont trait soit à la limitation des pouvoirs financiers accordés par la Constitution aux Etats fédérés, soit à l'institution d'un organe indépendant de juridiction constitutionnelle.

M. Arthur Bernardes, président de la République pendant la législature 1922-26, a adopté une méthode plus directe : réviser la constitution.

Le projet de révision déposé sur le bureau de la Chambre des députés le 28 juillet 1925 comporte des amendements importants ainsi conçus :

« On fait l'addition suivante au paragraphe 4 de l'article 6
« de la Constitution, prévoyant les cas d'intervention fédérale
« pour assurer l'exécution des lois et sentences fédérales :

« *Paragraphe 4.* — Pour assurer l'exécution des lois et
« sentences fédérales et pour réorganiser financièrement l'Etat
« fédéré dont l'incapacité de vivre autonome se manifestera par
« la cessation du service de sa dette consolidée pendant plus de
« deux ans. »

Sous le n° 59 figure un amendement à l'article 68 qui concerne l'organisation des Municipales. Le nouveau texte proposé est ainsi conçu :

« *Article 68.* — Les Etats fédérés organiseront les municipales
« en leur assurant l'autonomie en tout ce qui touche à leur inté-
« rêt particulier, mais ils pourront pourtant dans cette orga-
« nisation :

a)

b)

c)

d) intervenir directement dans l'Administration du Municipio insolvable jusqu'à ce que la situation financière redevienne normale, et dans l'administration des grands travaux d'assainissement aux frais du Trésor de l'Etat jusqu'à ce que ces travaux soient terminés et les responsabilités qu'ils comportent liquidées. » (1).

C'est l'honneur de M. Bernardes que d'avoir envisagé la réorganisation financière du Brésil sous l'aspect le plus large, et de n'avoir pas hésité à adapter aux nécessités du crédit brésilien le statut fondamental de la Fédération.

(1) Ce projet a été soumis à la Chambre des Députés qui a voté l'amendement à l'art. 6, mais a repoussé l'amendement à l'art. 68. Le projet est actuellement au Sénat. Il doit être soumis à nouveau en 1926 aux deux Chambres, la révision de la Constitution exigeant un double vote du Congrès à deux sessions différentes.

CONCLUSION

Pour un détracteur résolu du système gouvernemental brésilien, ce serait une tâche facile que de condamner l'organisation constitutionnelle et administrative de ce pays en se servant des critiques des Brésiliens eux-mêmes.

Les uns déplorent le système fédéral, d'autres élèvent leurs griefs contre les politiciens, d'autres enfin dénoncent la corruption ou l'incompétence des agents du pouvoir exécutif ou judiciaire. Mais quel pays n'a pas ses iconoclastes ?

Vouloir porter un jugement éclairé sur les institutions d'un pays présente pour un étranger des difficultés et des dangers tels que cette entreprise ne laisserait pas d'être présomptueuse.

Le seul mérite qu'il puisse avoir est de n'apporter aucun préjugé personnel ou de parti dans l'analyse des études critiques faites par les Brésiliens eux-mêmes sur leur système gouvernemental.

Un des traits les plus frappants de la Fédération brésilienne est la grande disparité qui existe entre les différents Etats au point de vue de la superficie, de la population et des ressources économiques. Ces différences se réfléchissent inévitablement dans la régularité et la prospérité de leur administration. Certains Etats sont si peu développés au point de vue économique

qu'ils n'arrivent qu'à grand peine à pourvoir aux dépenses nécessitées par l'organisation et le fonctionnement d'un gouvernement très rudimentaire. Dans ces Etats la population aurait avantage à voir le gouvernement central remplir des fonctions pour lesquelles leur gouvernement local montre de l'inaptitude.

D'autre part les Etats plus riches, plus peuplés et d'une civilisation avancée administrent leurs affaires mieux que ne pourrait le faire un pouvoir central trop distant.

Si ces Etats prospères peuvent garder avec avantage leur liberté d'action et présider à leurs destinées, les autres moins privilégiés devraient sacrifier des considérations théoriques d'autonomie et de patriotisme local à leur développement que seul peuvent assurer l'assistance et l'initiative du gouvernement central. La tutelle administrative de ces Etats, l'essor économique du pays, le développement de la législation sociale, de l'hygiène, de l'instruction nécessitent l'accroissement des moyens d'action du Pouvoir fédéral.

Si beaucoup de progrès restent à réaliser dans le domaine administratif et financier, et les Brésiliens les plus nationalistes sont les premiers à l'admettre, il convient d'autre part de reconnaître avec admiration l'œuvre accomplie.

Les difficultés avec lesquelles la nation a été aux prises, les conditions économiques, sociales, politiques léguées à la jeune République par l'Empire étaient d'une redoutable complexité. Elles ont été cependant attaquées avec un patriotisme, une énergie, une foi dans les destinées de la Patrie qui ne se sont jamais démenties.

L'amour-propre national n'a pas empêché les Brésiliens de se tourner vers les nations plus expérimentées pour leur emprunter leurs principes législatifs ou leurs avis techniques.

Une mission française assiste le Brésil pour la formation de son armée, une mission nord-américaine pour l'organisation de sa marine, une commission anglaise a été invitée à se prononcer sur sa situation financière.

Avec un tel esprit, quelle que soit la grandeur de la tâche qui lui incombe pour exploiter des ressources considérables, le Brésil peut aspirer aux plus brillantes destinées.

Vu : Le Doyen,

H. BERTHÉLÉMY.

Vu : Le Président,

GERMAIN MARTIN.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

LAPIE.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS

- Annaes do Parlamento Brasileiro, Assembleia Constituinte 1823.** 6 vols. (Rio de Janeiro, 1876-77-78-80-84).
- Annaes do Congresso Nacional Constituinte 1890-1891.** 3 vols. (Rio de Janeiro, 1891).
- Collecção das Leis do Brasil 1808-1925.**
- Collecção das Decisões do Governo do Brasil 1805-1915.**
- Diário Oficial 1862-1925.**
- Intervenção nos Estados, Documentos Parlamentares 1891-1921.** 14 vols. (Rio de Janeiro, 1913-1921).
- Messages annuels des Présidents d'Etats 1891-1925.**
- Monitor Mercantil** (Rio de Janeiro).
- Wileman's Brazilian Review** (Rio de Janeiro).
- Publications de la Direction générale de Statistique** (Rio de Janeiro).
- Agência Americana** (Paris).
- Société d'Etudes et d'Informations économiques.** Le Brésil 1922 (Paris).
- Archives de l'Association nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières** (Paris).

OUVRAGES

- D'ANTHOUD. — « **L'Union brésilienne, sa situation économique et financière** », Paris.
- BARBALHO JOAO. — « **Constituição federal Brasileira Commentarios** ». Rio de Janeiro, 1902.
- CASTRO, ARAUJO. — « **Manual da Constituição Brasileira** ». 2^e éd. Rio de Janeiro, 1920.
- CALVACANTI, AMARO. — « **Regimen federativo e a Republica federativa** ». Rio de Janeiro, 1900.

- FREIRE, FELISBELLO. — « **A constituição dos Estados e a Constituição Federal** ». Rio de Janeiro, 1898.
- H. G. JAMES. — « **The Constitutional system of Brazil** ». Washington, 1923.
- LEAL AURELIANO. — « **Theoria a pratica da Constituição federal Brasileira** ». Rio de Janeiro.
- MAXIMILIANO, CARLOS. — « **Commentarios à Constituição Brasileira** ». Rio de Janeiro, 1918.
- NUNES, CASTRO. — « **De Estado federado e sua Organização Municipal** ». Rio de Janeiro, 1920.
- OCTAVIO, RODRIGO E VIANNA PAULO. — « **Elementos de Direito Público e Constitucional Brasileiro** ». Rio de Janeiro, 1913.
- PESSAO, EPITACIO. — « **Pe la Verdad** ». Rio de Janeiro, 1924.

TABLE DES MATIÈRES

L'INDÉPENDANCE FINANCIÈRE DES ÉTATS FÉDÉRÉS DU BRÉSIL

TITRE I. — Autonomie des Etats fédérés du Brésil..	5
Chapitre I. — Les conditions économiques favorisant un régime fédératif très décentralisé..	7
Chapitre II. — Les bases de l'organisation fédérative et l'indépendance financière des Etats particuliers..	13
Chapitre III. — Les cas d'Intervention des pouvoirs fédéraux	37
Chapitre IV. — Des limitations constitutionnelles aux pouvoirs financiers des législatures particulières en droit comparé ..	45
ANNEXE..	53
TITRE II. — La politique financière de Etats fédérés et l'appel au crédit, Etude générale..	57
Chapitre I. — La Dette extérieure des Etats et Municipalités	57
Chapitre II. — La politique financière des Etats et leur appel au crédit ..	63
Chapitre III. — Le crédit ouvert sur les places étrangères	73
ANNEXES ..	81
TITRE III. — Le développement économique et la politique financière des Etats. Etude positive..	85
Section I. — Un chapitre. Les problèmes essentiels de la vie économique et leur organisation..	85
Section II. — Monographies..	94
Chapitre I. — Les Etats producteurs de café..	97
Chapitre II. — Les démocraties rurales du Sud..	119
Chapitre III. — Les Etats producteurs de cacao, sucre, coton	127
Chapitre IV. — La région du caoutchouc..	145
Chapitre V. — Le District fédéral..	161
Section III. — Questions annexes..	165

Chapitre I. — L'Association nationale des Porteurs français de Valeurs mobilières.. .. .	165
Chapitre II. — Les emprunts libellés en francs-or.. .. .	167
TITRE IV. — La répercussion des engagements extérieurs sur la situation générale du Brésil.. .. .	177
Chapitre I. — L'équilibre de la balance des comptes et son influence prépondérante sur la tenue du change.. .. .	177
Chapitre II. — Les autres facteurs influant sur la tenue du change.. .. .	195
Chapitre III. — Le Secours à la production nationale.. .. .	215
TITRE V. — Le problème international et constitutionnel.. .. .	231
Chapitre I. — La situation internationale.. .. .	231
Chapitre II. — Le problème constitutionnel.. .. .	245
CONCLUSION	261
BIBLIOGRAPHIE	265

